



JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA
MARCIN KĘPA

Współpraca międzysektorowa jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

**Współpraca międzysektorowa
jednostek samorządu terytorialnego
z organizacjami pozarządowymi**

JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA
MARCIN KĘPA

**Współpraca międzysektorowa
jednostek samorządu terytorialnego
z organizacjami pozarządowymi**

© Copyright by Joanna Podgórska-Rykała, Marcin Kępa
& Wydawnictwo Libron
Kraków 2020

ISBN 978-83-66269-38-5

Recenzja

dr hab. Piotr Uziębło, prof. UG

Redakcja Magdalena Ostaszewska

Korekta Zuzanna Konieczna

Skład Elżbieta Krok

Projekt okładki Libron

Na okładce wykorzystano grafikę macrovector_official
(freepik.com)

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner
al. Daszyńskiego 21/13
31-537 Kraków
tel. 12 628 05 12
e-mail: office@libron.pl
www.libron.pl

Spis treści

Wstęp	7
1. Społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń współpracy międzysektorowej	15
1.1. Geneza i rys historyczny społeczeństwa obywatelskiego	15
1.2. Definicje społeczeństwa obywatelskiego	19
1.3. Rola kapitału społecznego w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego	25
1.4. Społeczeństwo obywatelskie w procesie planowania polityki publicznej i współzrządzenia (<i>governance</i>)	32
2. Samorząd terytorialny i jego rola w zdecentralizowanej administracji publicznej	41
2.1. Geneza, idea i prawne podstawy funkcjonowania samorządu	41
2.2. Definicje samorządu terytorialnego	47
2.3. Naczelne zasady określające istotę samorządu w Polsce – decentralizacja i subsydiarność	50
2.4. Organy jednostek samorządu terytorialnego	57
2.5. Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego	63
3. Sektor pozarządowy jako partner we współpracy międzysektorowej	79
3.1. Trzeci sektor a organizacje pozarządowe – definicje, klasyfikacje i funkcje	79
3.2. Prawne regulacje działalności organizacji pozarządowych w Polsce	86
3.3. Status organizacji pożytku publicznego	89
3.4. Fundacja – cechy konstytutywne i prawne regulacje	92
3.5. Stowarzyszenie – cechy konstytutywne i prawne regulacje	94
4. Współpraca międzysektorowa	99
4.1. Obowiązek współpracy międzysektorowej i jej podstawy prawne	99
4.2. Współpraca w wymiarze finansowym	112

4.3. Współpraca w wymiarze pozafinansowym	118
4.4. Personalny wymiar współpracy	123
4.5. Rola konsultacji społecznych w procesie współpracy międzysektorowej	128
4.6. Bariery współpracy międzysektorowej	137
Zakończenie i rekomendacje	141
Bibliografia	149

Wstęp

Działalność organizacji społecznych w Polsce ma bogatą tradycję. Państwo, niemal od początków swojego istnienia, sprzyjało różnym formom działalności, za których pośrednictwem różne instytucje, szczególnie kościelne, wspierały je w realizacji zadań publicznych. Wraz z zakończeniem II wojny światowej rola organizacji pozarządowych była jednak systematycznie ograniczana. Okres socjalizmu w Polsce stanowił pewnego rodzaju odejście od idei społeczeństwa obywatelskiego za sprawą dyskredytacji sformalizowanych struktur społecznego zaangażowania. Postępująca w związku z tym procesem etatyzacja życia społecznego doprowadziła w konsekwencji do coraz bardziej monokulturowej organizacji przestrzeni publicznej, w której obywatel, jako członek społeczeństwa, nie czuł się odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb swoich i swojego środowiska. Skutkiem tego stało się upowszechnienie postaw roszczeniowych w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego oraz odejście od powszechnej świadomości obywatelskiej.

Dopiero początek lat 90. przyniósł szansę na stworzenie bardziej sprzyjających warunków dla działania wolnych i oddolnych ruchów społecznych oraz inicjatyw obywatelskich. Współczesnemu renesansowi idei społeczeństwa obywatelskiego towarzyszyły dramatyczne okoliczności xx-wiecznych totalitaryzmów, w których silne i scentralizowane państwo dążyło skutecznie do monopolizacji i totalnej kontroli przestrzeni politycznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej, eliminując z niej niejako samego obywatela jako świadomą jednostkę. Z perspektywy tych doświadczeń przeciwstawienie się państwu można uznać za początkową fazę transformacji ustrojowej w krajach środkowoeuropejskich, w tym też w Polsce.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 roku objęła wszystkie obszary funkcjonowania państwa i społeczeństwa, również kwestie związane z tworzeniem i aktywnością organizacji pozarządowych.

Uzgodniona przy Okrągłym Stole koncepcja zakładała, że rolą państwa demokratycznego będzie m.in. stworzenie przestrzeni dla niezależnych inicjatyw obywatelskich. Konieczność standaryzacji zasad i form współpracy międzysektorowej stała się więc kolejnym etapem ewolucji polityki państwa wobec podmiotów trzeciego sektora. Początkowa polaryzacja na linii państwo–społeczeństwo w warunkach demokratycznego państwa prawa straciła pierwotne konstruktywne znaczenie, a co za tym idzie, przерodziła się w zmuszony, ale jednocześnie dynamiczny proces budowania już nie tylko fundamentów, ale również poszerzania i pogłębiania obszarów współpracy. W takich warunkach szybki rozwój trzeciego sektora zdeterminował konieczność uporządkowania kwestii formalnoprawnych związanych z jego działalnością, co też ustawodawca uczynił w 2003 roku, uchwalając ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stała się ona fundamentem dalszych – nie tylko legislacyjnych – prac dotyczących poszukiwania najlepszych i efektywniejszych sposobów wzmacniania relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami pozarządowymi.

Wydaje się jednak, że optymizm towarzyszący Polakom przy pierwszej fali demokratyzacji po roku 1989 zdecydowanie osłabł, co też widoczne jest, gdy analizujemy dane statystyczne na temat udziału i aktywności obywateli w organizacjach trzeciego sektora. W społeczeństwie widoczna była skłonność, by raczej łączyć się przeciwko czemuś lub komuś, a nie w imię czegoś. Z czasem pojawiło się więc zwątpienie w demokratyczne instytucje i wzory partycypacji społecznej, skutkujące obojętnością i widocznym brakiem zaangażowania na rzecz dobra wspólnego. Podobnego kryzysu doświadczamy w związku z funkcjonowaniem podstawowych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, które w warunkach postępującego zróżnicowania społecznego okazują się już niewystarczające i nieadekwatne. Wybory – niestety – w bardziej symboliczny niż rzeczywisty sposób przekazują władzę w ręce obywateli, a oni sami, bardziej niż kiedykolwiek, czują iluzoryczność swojego wpływu na podejmowane w przestrzeni publicznej decyzje. Dlatego też tak ważne jest wzmacnianie mechanizmów oddolnych oraz angażowanie obywateli i ich organizacji w procesy decyzyjne – na różnych ich etapach, w różnych warunkach i z zastosowaniem zdywersyfikowanych metod i formuł.

Rzeczywisty udział czynnika społecznego we współdecydowaniu o sprawach publicznych stanowi istotny element konstrukcyjny demokratycznego państwa prawnego. Owo współdecydowanie w ostatnich latach nabrało szczególnego znaczenia i nie sposób już dziś analizować procesów decyzyjnych (na każdym szczeblu) w oderwaniu od wieloaspektowej koncepcji *governance*, rozumianej m.in. jako współzrządzenie czy też zarządzanie wielopasmowe (wielopoziomowe). O efektywności podejmowanych interwencji publicznych wielokrotnie przesądza fakt włączania odpowiednich interesariuszy w procesy wypracowywania i podejmowania decyzji. Jednocześnie współpraca międzysektorowa – jakkolwiek istotna i ceniona przez wszystkich partnerów publicznych i społecznych – stanowi dziś jedno z coraz bardziej skomplikowanych zadań stojących przed współczesną demokracją przedstawicielską. Jest też zarazem niezbędnym warunkiem nowoczesnego i skutecznego zarządzania zalecanego przez instytucje międzynarodowe i stopniowo utrwalanego w normach kulturowych, wzorcach proceduralnych oraz praktycznych działaniach – konkretnych i lokalnie zakorzenionych.

Kluczowym składnikiem lokalnego zakorzeniania norm i wzorców postępowania w warunkach współpracy międzysektorowej jest instytucja samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny stanowi bowiem jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego. Doniosłą rolę przypisują mu zarówno Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona podczas 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 roku, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) pochodząca z tego samego roku. Oba dokumenty definiują go podobnie, podkreślając jego najważniejsze cechy konstytutywne. W art. 3 ust. 1 EKSL¹ wskazuje się następującą, jak mogłoby się wydawać, bardziej wyczerpującą definicję i stąd wartą przytoczenia: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607 ze sprostowaniem.

Regulacje europejskie postulują domniemanie kompetencji wspólnot lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Wskazuje na to wyraźnie art. 4 ust. 2 EKSL: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Domniemanie kompetencji ściśle łączy się z zasadą subsydiarności (pomocniczości), mocno związaną z ideą decentralizacji władzy publicznej i stanowiącą jej fundament, której najpełniejszym – choć nie jedynym – wyrazem jest właśnie samorząd terytorialny. Karta odnosi się do tej zasady, wskazując, iż „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (art. 4 ust. 3 EKSL).

Skonstruowany na podstawie wskazanych doniosłych idei samorząd trwale wrósł w pejzaż polityczny nie tylko państw europejskich, ale stał się też podstawową instytucją systemu polityczno-prawnego większości krajów świata. Oczywiście samorząd to pojęcie ruchome, ewoluujące i przybierające różne kształty w odmiennych kontekstach społeczno-ustrojowych. Ponad wszelkimi różnicami geograficznymi, historycznymi, kulturowymi, gospodarczymi czy politycznymi ukształtował się jednak w Europie zespół fundamentalnych cech składających się na istotę tej instytucji, a więc ich swoisty kanon, który najpełniej znajduje wyraz właśnie w EKSL.

Funkcjonujący współcześnie w Polsce model administrowania, również na szczeblu samorządowym, ma charakter konglomeratu, w skład którego wchodzi elementy, po pierwsze, zarządzania administracyjnego, po drugie, zarządzania rynkowego, zorientowanego na zasady zaczerpnięte z biznesu, a po trzecie zaś, współzrządzenia z jednostkami i ich organizacjami, tworzącymi świadome społeczeństwo obywatelskie. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech poziomów z organizacjami pozarządowymi jest więc wyrazem dążenia do stworzenia demokratycznego ładu społecznego, którego bazą ma być ściśle partnerstwo międzysektorowe. Partnerstwo to ma na celu

efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych poprzez możliwie pełne wykorzystanie potencjału drzemącego w mieszkańcach i tworzonych przez nich organizacjach społecznych.

Bez względu na przyjęte formuły współdecydowania współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi odbywać się ma – zgodnie z wolą ustawodawcy – na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Kanon ten, choć wydaje się wąski, jest w istocie niezwykle pojemny, a na pierwszy plan wysuwa się pomocniczość (subsydiarność). Zasada ta, wspomniana już wcześniej, znajduje podwójne umocowanie prawne – jest rekomendowana zarówno w prawie europejskim, jak i krajowym. Zgodnie z nią wszelkie zadania i decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu organizacyjnym. Na szczeble wyższe należy przenosić tylko te zadania, których jednostki niższe nie są w stanie samodzielnie wykonać w sposób zapewniający ich wystarczającą skuteczność i efektywność. Zasadą pomocniczości posługuje się doktryna przy rozstrzygnięciu problemu podziału władzy (zadań i kompetencji) pomiędzy państwo a inne podmioty o niepaństwowym lub, szerzej, niepublicznym charakterze. Przede wszystkim chodzi tu o różnego rodzaju podmioty społeczne, w tym organizacje pozarządowe.

Partnerstwo i współpraca to pojęcia, które należą do grupy terminów nieostrych, szczególnie na gruncie norm prawnych. W dokumentach programujących działania administracji publicznej pojawiają się mimo to bardzo często. Wraz ze wzrostem profesjonalizacji działań organizacji pozarządowych systematycznie rośnie ich rola jako partnerów w realizacji zadań publicznych, co determinuje konieczność pogłębiania i podnoszenia jakości współpracy międzysektorowej. Procesy te, z uwagi na zdecentralizowany charakter struktur administracyjnych w Polsce, charakteryzują się dużą różnorodnością. W celu ich unifikacji, która zasadniczo ma prowadzić do coraz lepszej i bardziej efektywnej kooperacji, ustawodawca wprowadza rozmaite mechanizmy, m.in. uzgodnienia, konsultacje, opiniowanie i wiele innych, stanowiących przestrzeń do dyskusji i swoistej wymiany informacji. Nie bez znaczenia jest jednak to, że ustawodawca pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego ogromną swobodę w zakresie organizacji samego procesu i warunków

przedmiotowej współpracy. Różnorodność przyjętych przez poszczególne jednostki rozwiązań jest olbrzymia, co sprawia, że ich doświadczenia są zupełnie nieporównywalne. Mimo że wszystkie gminy, powiaty i województwa mają w Polsce zasadniczo te same zadania, kompetencje i narzędzia ich realizacji, to w jednych współpraca z podmiotami pozarządowymi układa się lepiej, a w innych gorzej.

Autorzy niniejszej publikacji stawiają sobie za cel rozpoznanie i scharakteryzowanie polskich warunków współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. W głównym nurcie rozważań znajdują się więc prawne, politologiczne, ekonomiczne i socjologiczne aspekty współpracy międzysektorowej. Zastosowanie multidyscyplinarnego podejścia pozwala na diagnozę najważniejszych cech, a także barier przedmiotowej współpracy. Ułatwia również zaproponowanie konkretnych rozwiązań i rekomendacji, mających na celu podniesienie jakości funkcjonowania tej konkretnej relacji międzysektorowej. Rozważania są prowadzone w duchu podstaw metodologicznych zaproponowanych na gruncie europejskim przez nową naukę prawa administracyjnego. Koncentrują się one więc nie tyle na procedurach, ile na procesach decyzyjnych i działaniach. Podejście to jest odpowiednio uzupełnione o metody właściwe dla innych nauk, w tym nauki o zarządzaniu, nauk prawnych, a także – szczególnie – nauki o polityce i administracji z uwzględnieniem podejścia odpowiadającego badaniom nad politykami publicznymi. Wydaje się, że biorąc pod uwagę temat opracowania, badanie problemu z różnych perspektyw badawczych jest ze wszech miar uzasadnione, choć Autorzy mają świadomość, że w tym konkretnym przypadku – głównie za sprawą ogromnego zakresu tematycznego, którego dotyczy opracowanie – spojrzenie z perspektywy poszczególnych dyscyplin naukowych nie zawsze zostało sprawiedliwie zbilansowane.

Realizacja wskazanego celu badawczego wymagała użycia zdywersyfikowanych technik, jak również odpowiednich narzędzi. Interdyscyplinarne scharakteryzowanie współpracy międzysektorowej nie byłoby możliwe bez połączenia podejścia badawczego ilościowego i jakościowego również w interdyscyplinarnym wymiarze. Autorzy zdecydowali się w związku z tym na wykorzystanie w tekście opinii wyrażonych zarówno

swobodnie oraz anonimowo, jak i w sposób bardziej sformalizowany – przez przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników. Ich tematem były dobre i złe praktyki współpracy międzysektorowej. Skorzystano również z analizy dokumentów, aktów prawnych, raportów, procedur i projektów. Oparto się też na wynikach sondażu online (kwestionariusz internetowy) skierowanego do osób skupionych wokół ogólnopolskiego Forum Praktyków Partycypacji, w tym działaczy organizacji pozarządowych i pracowników samorządowych oraz przedstawicieli środowiska akademickiego. Posłużono się także pogłębionym wywiadem jakościowym. Dodatkowo przeanalizowano zawartość wybranych stron internetowych prowadzonych przez samorzady, posiłkowano się danymi statystycznymi udostępnianymi przez Główny Urząd Statystyczny oraz instytuty badawcze, m.in. CBOS, a także inne instytucje publiczne, społeczne i rynkowe. W dużej mierze oparto się na literaturze przedmiotu, doktrynie i orzecznictwie. To ostatnie należy uznać za niezwykle inspirowane, jako że sądy poprzez swoją dogłębną analizę prawa i wiążącą się z tym wykładnię konkretnych przepisów odgrywają w nauce nie tylko rolę wyjaśniającą, ale również systematyzującą i porządkującą.

Analiza zawarta w monografii podzielona jest na cztery części. Całość otwiera wprowadzenie, w którym scharakteryzowano kontekst historyczny ustanowienia w Polsce przepisów regulujących działalność organizacji pozarządowych i ich relacji z władzą publiczną. W pierwszej części omówiono – niezwykle istotne – tło rozważań. Zdefiniowano społeczeństwo obywatelskie, sięgając do jego genezy i historyczno-filozoficznych korzeni, a także przytaczając teorie i poglądy współczesnych teoretyków dotyczące tego terminu. W całości rozważań uwzględniono jego lokalny i partycypacyjny charakter. Odniesiono się także do pojęcia kapitału społecznego jako zasobu, którego poziom w danym społeczeństwie istotnie wpływa na jakość tworzenia i funkcjonowania organizacji społecznych. Omówiono ponadto pojęcie polityki publicznej (*public policy*) oraz koncepcję współrzędzenia (*governance*). Drugą część publikacji poświęcono instytucji samorządu terytorialnego, charakteryzując jego poszczególne szczeble i ich rolę w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej. Skupiono się na dwóch zasadniczych elementach: zadaniach i organach jednostek. Odniesiono się przy tym także do

dwóch fundamentalnych zasad stanowiących o istocie samorządności: subsydiarności i decentralizacji. W trzeciej części wyłożono zagadnienia prawno-administracyjne związane z działalnością organizacji pozarządowych. W polskiej literaturze przedmiotu bowiem empiryczna analiza konkretnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego skupia się właśnie na problematyce tych jednostek. Charakteryzując je, uwzględniono szeroki kontekst ich formalnoprawnego funkcjonowania i realnego działania. Zaprezentowano instytucję fundacji i stowarzyszenia, a także wyjaśniono, czym jest status organizacji pożytku publicznego. W czwartej części monografii skupiono się na idei, celach i podstawach prawnych współpracy międzysektorowej. Przywołane zostały najważniejsze akty prawne i regulacje, na podstawie których prowadzona jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami trzeciego sektora. Wskazano możliwe formy tej współpracy oraz dobre praktyki – przykłady rozwiązań innowacyjnych i efektywnych, stosowanych w wybranych samorządach, które mogą mieć potencjał aplikacyjny dla innych jednostek. Warto w tym miejscu podkreślić, że w pracy nie zawarto przykładów praktyk negatywnych, które niestety można także zaobserwować w relacjach samorząd terytorialny–trzeci sektor. Poruszana tematyka jest jednak na tyle obszerna, że Autorzy zdecydowali się pominąć złe praktyki głównie dlatego, że są one przedmiotem odrębnych opracowań. Ostatnia część rozdziału czwartego zawiera jednak opis największych barier hamujących współpracę międzysektorową, na które napotykają zarówno samorządowcy, jak i działacze społeczni. Całość zamyka zakończenie. W tym miejscu, na podstawie danych statystycznych, scharakteryzowana została też pokrótce aktywność społeczna Polaków. Trzon tej części monografii stanowią jednak rekomendacje przygotowane zgodnie ze zdiagnozowanymi wcześniej barierami współpracy. Propozycje te, zdaniem Autorów, mogą wpłynąć na poprawę jakości kooperacji pomiędzy samorządami a organizacjami trzeciego sektora. Na końcu opracowania umieszczono bibliografię.

1. Społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń współpracy międzysektorowej

1.1. Geneza i rys historyczny społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego u swoich korzeni łączy się z filozofią grecką: z platońskim pojęciem *politeia* – związkiem obywateli opartym na przepisach prawa i hierarchii zrzeczeń ludzkich – oraz stworzonym przez Arystotelesa terminem *koinonia politike*, który stanowił centralne określenie jego filozofii politycznej i definiował wspólnotę polityczną miasta-państwa (*polis*) na podstawie porządku publicznego (*koinon*)². Arystoteles uważał, że cały rozwój społeczny zmierza do powstania państwa, a ideałem społeczeństwa obywatelskiego jest osiągnięcie takiej formy porządku społecznego, w ramach którego obywatele sami mogą kształtować swoje wzajemne relacje oraz aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym³.

**FILOZOFIA
GRECKA**

ARYSTOTELES

Koncepcja ta, wywodząca się z tradycji republikańskiej zapoczątkowanej w Grecji, była następnie kontynuowana w Rzymie. W filozofii rzymskiej odpowiednikiem społeczeństwa obywatelskiego było pojęcie *societas civilis*, sformułowane przez Cyncerona dla opisanego społecznego porządku republikańskiego. Dla Rzymian społeczeństwo obywatelskie było sferą rozumu i sprawiedliwości. Wiązało się z ludowym uczestnictwem w życiu wspólnoty politycznej, opartym na uniwersalistycznym rozumieniu samego obywatelstwa i mocnym przekonaniu o sile interesów prywatnych. Cynceron zwykł na pierwszym miejscu stawiać dobro

**FILOZOFIA
RZYMSKA**

CYCERON

² Arystoteles, *Polityka*, L. Piotrowicz (przeł.), Warszawa 2004, 1253a, s. 27.

³ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 28.

państwa, jako rzeczy publicznej ludzi, oraz prawo, twierdząc, że „nie ma państwa trwalszego i pewniejszego niż takie, w którym obywatele rządzą pospół, mając na względzie swoje dobro i swobody”⁴. Prawdziwie wolne – jego zdaniem – było wówczas zarówno państwo, jak i sami jego obywatele⁵.

ŚREDNIOWIECZE

W średniowiecznej Europie społeczeństwo uważane było za konceptualizację planu boskiego, w którym wszyscy jego członkowie mają przypisane miejsce i rolę, w zależności od zamysłu Stwórcy. Podstawy nowożytnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego pojawiły się więc dopiero wraz z przemianami feudalnymi oraz wzrostem znaczenia mieszczaństwa i miast. Do końca XVIII wieku termin „społeczeństwo obywatelskie” utożsamiano z państwem i społeczeństwem politycznym. Dopiero pod wpływem myśli liberalnej zaczął kształtować się nowy, odmiennie pojmowany ideał.

XVIII WIEK

Koncepcja zapoczątkowana w XVII- i XVIII-wiecznej renesansowej angielskiej myśli społecznej koncentrowała się na przyjęciu idei przeciwnej, głoszącej, iż społeczeństwo nie jest tożsame ze swoją strukturą polityczną. Takie rozważania pojawiały się głównie w pracach filozofów i pierwszych ekonomistów: Johna Locke’a oraz Davida Hume’a. Locke uważał, że społeczeństwo obywatelskie ma wymiar polityczny i dotyczy przede wszystkim umowy pomiędzy ludnością a władzą. Dużą atencją obdarzał dwa centralne pojęcia: konsensusu i kompromisu. Według niego demokracja była warunkiem niezbędnym, ale i wystarczającym do tego, by społeczeństwo obywatelskie mogło zaistnieć. Łączył je bowiem z ideą wolności:

JOHN LOCKE

Gdziekolwiek [...] pewna grupa ludzi zjednoczy się w jedno społeczeństwo, w którym każdy zrezygnuje na rzecz władzy publicznej z przysługującej mu na mocy prawa natury władzy wykonawczej, tam i tylko tam ma miejsce społeczeństwo polityczne bądź obywatelskie. [...] Stąd oczywiste jest, że monarchia

⁴ Cynceron, *O państwie. O prawach*, I. Żółtowska (przeł.), Kęty 1999, I, XXXII.49, s. 55.

⁵ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 24–28.

absolutna [...], będąc w rzeczywistości niezgodną ze społeczeństwem obywatelskim, nie może stanowić podstawy rządu obywatelskiego⁶.

Ważny wpływ na rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego wywarły prace szwajcarskiego pisarza i filozofa Jeana-Jacques'a Rousseau, uważanego za twórcę pojęcia samostanowienia. Obok umowy o władzę państwową pojawiła się u niego również umowa społeczna, wyrażająca wolę ludu⁷. Kontynuatorem tego nurtu był m.in. szkocki myśliciel i filozof Adam Smith, autor fundamentalnej dla nowożytnej ekonomii tezy o podziale pracy jako przyczynie zamożności społeczeństw⁸. Według Smitha w przedkapitalistycznych społeczeństwach relacje społeczne były warunkowane jedynie wymianą dóbr i stąd właśnie tę płaszczyznę wiązał z faktem istnienia relacji społecznych⁹.

Zwrot w konceptualizowaniu społeczeństwa obywatelskiego nastąpił na przełomie XVIII i XIX wieku, kiedy w myśli filozoficzno-politycznej przekształciło się ono z synonimu społeczeństwa politycznego w jego przeciwieństwo, tj. społeczeństwo odpolitycznione, i stanowiło alternatywę dla politycznego państwa. Tego zasadniczego rozróżnienia dokonał m.in. niemiecki filozof Georg Wilhelm Friedrich Hegel, czyniąc dwa wskazane podmioty (państwo i społeczeństwo) alternatywnymi wobec siebie. Hegel zauważył, że społeczeństwo jest zasadniczo oparte na realizacji indywidualnych interesów, państwo zaś ma charakter uniwersalny i stanowi wspólnotę, która minimalizuje partykularne dążenia poszczególnych jednostek i grup. Filozof przypisywał istotną pozycję społeczeństwu obywatelskiemu, bo w jego myśli było jednym z trzech głównych elementów systemu społecznego (dwa pozostałe to: wspólnota

**JEAN-
-JACQUES
ROUSSEAU**

ADAM SMITH

**GEORG
WILHELM
FRIEDRICH
HEGEL**

⁶ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Z. Rau (przeł.), Warszawa 1992, s. 224–225.

⁷ J.-J. Rousseau, *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, [w:] *idem, Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, H. Elzenberg (przeł.), Warszawa 1956, s. 142.

⁸ Zob. K. McCreadie, *Adam Smith. Bogactwo narodów. Współczesne interpretacje klasycznej ekonomii*, D. Bakalarz (przeł.), Warszawa 2012.

⁹ S. Kaviraj, S. Khilnani, *Civil society. History and possibilities*, Cambridge [Wielka Brytania] 2001, s. 20–21.

narodowa i państwo)¹⁰. Uważał jednak, że jest ono tylko dalekim od doskonałości, swoistym przygotowaniem do państwa¹¹.

**ALEXIS
DE TOCQUEVILLE**

Alexis de Tocqueville, francuski myśliciel polityczny i socjolog, również rozróżnił pojęcia: społeczeństwo obywatelskie i społeczeństwo polityczne. W pierwszym z nich miały zawierać się relacje wyłącznie pomiędzy obywatelami, a w drugim relacje wewnątrz samej władzy oraz relacje pomiędzy władzą a obywatelami¹². Autor ten uważał, że z demokracją i wolnością nierozzerwalnie wiąże się idea społeczeństwa obywatelskiego oraz jej dwa podstawowe korelaty: kolektywny – oznaczający możliwość istnienia stowarzyszeń, do których przynależność pozwala jednostkom na udział w życiu publicznym – i jednostkowy – wskazujący, że członkowie tychże stowarzyszeń, działając wspólnie na rzecz urzeczywistnienia dobra ogółu, uniezależniają się od swoich własnych, egoistycznych pragnień. Zdaniem Tocqueville’a stowarzyszenia stanowiły instytucje pośrednie pomiędzy jednostką a państwem. Dlatego też fundamentalnym elementem nowoczesnego i demokratycznego kraju miała być wolność zawiązywania oraz swoboda działania organizacji społecznych, tworzonych dobrowolnie oraz oddolnie przez jednostki, a przy tym organizacyjnie niezależnych od struktur państwowych.

Samo pojęcie i istota społeczeństwa obywatelskiego stało się – na nowo – pod koniec XX wieku przedmiotem szerokiej dyskusji, w którą z entuzjazmem zaangażowali się zarówno przedstawiciele teorii, jak i praktyki społeczno-politycznej. Współcześnie, mimo że istnieje zgoda co do uznania, że społeczeństwo obywatelskie jest ważnym i doniosłym obszarem badawczym, utrzymuje się niejednoznaczność jego konceptualizacji. Swoją kontynuację mają także związane z tym pojęciem rozmaite „historyczne rezonanse, mogące aktualizować się w skrajnie różnych

¹⁰ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1, s. 31.

¹¹ J. Szacki, *Wstęp. Powrót do idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), B. Szacka *et al.* (przeł.), Kraków 1997, s. 10.

¹² A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, M. Król (przeł.), Warszawa 1976, s. 23.

uwarunkowaniach ustrojowych”¹³. Utrudniają one przyporządkowanie społeczeństwu obywatelskiemu ściśle enumeratywnego katalogu wartości czy cech, które powinny je charakteryzować. Wielu autorów wykazuje silne tendencje do automatycznego łączenia tej koncepcji

z ujęciem wartościującym, przypisując jej wyłącznie pozytywne treści, przez co może ona przybierać cechy utopii, funkcjonować jako nazwa pozbawiona desygnatu, etykieta, słowo-klucz. Nic więc dziwnego, że idea ta bywa wykorzystywana i nadużywana przez polityków¹⁴.

1.2. Definicje społeczeństwa obywatelskiego

Spółeczeństwo obywatelskie jest pojęciem, którego nie sposób jednoznacznie oraz ostatecznie zdefiniować, gdyż stanowi wypadkową wielości swych ujęć. Wynika to z fenomenu i wielowymiarowości tego terminu, a także z niesłabnącego zainteresowania nim szerokiego i interdyscyplinarnego grona badaczy¹⁵. Przekłada się to na bogatą, ale i niejednorodną literaturę¹⁶, co zrozumiałe, bo społeczeństwo obywatelskie jest z jednej

¹³ M. Augustyniak, *Spółeczeństwo obywatelskie jako podłoże funkcjonowania organizacji pozarządowych*, [w:] *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), Olsztyn 2015, s. 11.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. np.: G.A. Almond, S. Verba, *Kultura polityczna*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, J. Szczupaczyński (oprac.), Warszawa 1995; R.F. Baumeister *et al.*, *Bad is stronger than good*, „Review of General Psychology” 2001, No. 5; R.S. Burt, *Structural holes. The social structure and competition*, Cambridge [USA, Massachusetts]–London 1992; T. Kotarbiński, *Witkiewicz Stanisław Ignacy. Pojęcia i twierdzenia implikowane przez pojęcie Istnienia*, „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 2; R. La Porta *et al.*, *Trust in large organizations*, „American Economic Review” 1997, No. 57; N. Lin, *Social capital. A theory of social structure and action*, New York 2001; J. Sidanius, F. Pratto, *Social dominance. An intergroup theory of social hierarchy and oppression*, New York 1999; M. Soin, *Filozofia Stanisława Ignacego Witkiewicza*, Wrocław 2002.

¹⁶ Zob. np.: P. Ogrodziński, *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1991; *Civil society. Theory, history, comparison*, J.A. Hall (ed.), Cambridge [Wielka Brytania] 1995; *Spółeczeństwo obywatelskie*, M. Witkowska, A. Wierzbicki (red.), Warszawa

strony skomplikowanym konglomeratem różnorodnych idei, w tym: filozoficznych, socjologicznych, historycznych, antropologicznych, prawnych, politologicznych, kulturowych i estetycznych, a z drugiej zaś jest zespołem konkretnych, a zarazem dynamicznych form samoorganizacji społecznej, które wciąż umykają naszej uwadze¹⁷.

Istnieje wiele różnorodnych i konstruowanych z odmiennych elementów definicji charakteryzujących współczesne społeczeństwo obywatelskie, co jest wypadkową fenomenu i interdyscyplinarnego charakteru samego pojęcia. Wśród współczesnych na nie poglądów można znaleźć kilka relewantnych elementów wspólnych. Pierwszym z nich jest opozycyjność społeczeństwa obywatelskiego wobec politycznego państwa. Implikuje ona możliwość formułowania definicji negatywnej, zgodnie z którą społeczeństwem obywatelskim jest „wszystko, co pozostaje, kiedy już wytyczymy granice, w których działa władza państwowa”¹⁸. Pojawia się w związku z tym pytanie: jak – mając na uwadze poprzednie zdanie – zgodzić się z brzmiącą rozsądnie tezą, że „granice pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem mogą być, a nawet powinny być – odwrotnie niż w demokracji prawnej – zacierane”¹⁹. Nie okaże się to trudne, gdy rozszerzając tę myśl, dojdziemy do wniosku, że:

społeczeństwo obywatelskie jest formą państwa demokratycznego, w którym suwerenem jest lud realizujący swoją wolę przy pomocy państwa, ale również obywatele mają nieskrępowane możliwości

2005; *Ani książę, ani kupiec...*, *op. cit.*; *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, K. Michalski (red.), Kraków 1994; A. Ferguson, *An essay on the history of civil society*, Edinburgh 1966; D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*; J.L. Cohen, A. Arato, *Civil society and political theory*, Cambridge–London 1994; E. Górski, *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Warszawa 2003; S. Kaviraj, S. Khilnani, *op. cit.*

¹⁷ Więcej: J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, *Kiedy możemy mówić o społeczeństwie obywatelskim? Kilka refleksji sformułowanych przez pryzmat polskich doświadczeń transformacji ustrojowej*, [w:] *Negocjacje – Prawo – Demokracja. W 30 lat po wyborach czerwcowych*, M. Sala-Szczypiński, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020 [w druku].

¹⁸ N. Bobbio, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książę, ani kupiec...*, *op. cit.*, s. 64.

¹⁹ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998, s. 252.

gospodarowania oraz indywidualnej i grupowej aktywności w procesie zaspokajania swoich potrzeb²⁰.

Kategorią centralną nie jest więc w tym przypadku kwestionowanie samego rozróżnienia pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim, a jedynie zwrócenie uwagi na wagę potencjalnej zdolności obywateli do oddolnego, samodzielnego organizowania się dla dobra demokratycznego państwa²¹.

Zatem fundamentalną cechą społeczeństwa obywatelskiego jest jego oddolność:

ODDOLNOŚĆ

Spółeczeństwo obywatelskie stanowi warstwę dolną, w której jednostka mająca szansę stania się obywatelem, rozwija się sama i działa wspólnie z innymi na korzyść społeczności, w której żyje. [...] Proces emancypacji jednostki odbywa się więc dzięki wspólnotom, dzięki samemu społeczeństwu, którego udział w polityce demokratycznej traktuje się jako gwarancję skuteczności działania, a nie tylko za pośrednictwem tzw. odpowiedzialnych elit²².

Mamy tu do czynienia z „uspołecznieniem przez ujednostkowanie”²³. Inna definicja zwracająca uwagę na element oddolności uwypukla pełnienie przez społeczeństwo obywatelskie funkcji pośredniczącej: „społeczeństwo obywatelskie budowane jest w sposób oddolny i niezależny od [...] państwa, tworząc siatkę struktur pośredniczących między jednostkami i grupami społecznymi a państwem”²⁴. Struktury te, które tworzone są przez „swobodnie stowarzyszone jednostki i grupy dążące do wytworzenia wspólnej płaszczyzny działania”²⁵.

**FUNKCJA
POŚREDNI-
CZĄCA**

²⁰ M. Barański, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Zarządzanie organizacją pozarządową w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, M. Barański (red.), Katowice 2009, s. 23.

²¹ *Ibidem*, s. 25.

²² W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, *op. cit.*, s. 252.

²³ M.J. Siemek, *Filozofia spełnionej nowoczesności – Hegel*, Toruń 1995, s. 68.

²⁴ M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia...*, *op. cit.*, s. 26.

²⁵ B.R. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, H. Jankowska (przeł.), Warszawa 2001, s. 360–361.

Istotnym dylematem teorii społeczeństwa obywatelskiego jest jego usytuowanie pomiędzy sferą publiczną a prywatną. We współczesnej myśli odchodzi się od kwestionowania pierwotnej dychotomii: państwo–prywatne. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego są tworzone dobrowolnie, z inicjatywy oddolnej, czyli prywatnie. Dążą one jednak do realizacji dobra wspólnego, wykraczając poza jednostkowe i partykularne interesy. Społeczeństwo obywatelskie stanowi zatem „publiczną sferę i jest wytworem prywatnych i rządowych instytucji [...], [które] można uznać za obywatelskie, gdy sprawują normatywną, regulacyjną funkcję wobec ekonomii i państwa oraz [...] prywatnych instytucji, w tym także pierwotnych instytucji [...] społeczeństwa”²⁶. Kolejną więc cechą charakterystyczną dla omawianego pojęcia będzie „specyfika relacji występujących między prywatnym rodzajem działań a ich publicznymi celami; interesy są prywatne, a cele publiczne”²⁷.

Równie ważnym elementem konstrukcyjnym przytaczanych definicji jest (samo)świadomość istnienia określonych praw i obowiązków. Społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się silną zbiorową samoświadomością, zarówno poznawczą, jak i normatywną²⁸. Charakteryzując je, mamy na myśli „społeczeństwo składające się z jednostek świadomych swoich praw i obowiązków, wynikających z uznanych przez nie wartości i dążeń, społeczeństwo, w którym dba się o godność osoby ludzkiej i o praktyczne możliwości realizacji jej zamierzeń i oczekiwań”²⁹. O roli tej świadomości pisze amerykański socjolog Edward Shils:

Zbiorową samoświadomość całego społeczeństwa charakteryzuje zainteresowanie wspólnym dobrem. Obywatelskość to swoisty światopogląd i dyspozycja społeczeństwa obywatelskiego, wywodząca się z uczestnictwa jednostek w jego zbiorowej

²⁶ E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie...*, *op. cit.*, s. 10–12.

²⁷ M. Barański, *Organizacje pozarządowe...*, *op. cit.*, s. 25.

²⁸ E. Shils, *op. cit.*, s. 10.

²⁹ J. Sztumski, *Problemy teoretyczne związane z przyśpieszeniem zmian społeczno-gospodarczych w Polsce*, [w:] *Społeczeństwo polskie w procesie demokratycznych przeobrażeń*, J. Sztumski (red.), Katowice 1993, s. 17.

samoświadomości. Z obywatelskości wynika przywiązanie do całości społeczeństwa, objawiające się w decyzjach i działaniach zmierzających do ochrony i pomnażania dobra całej społeczności³⁰.

Kolejną ważną, definicyjną cechą społeczeństwa obywatelskiego jest wolność od przymusu: „zdefiniowanie terminu «społeczeństwo obywatelskie» wprowadza w życie indywidualne i społeczne przekonania o konieczności istnienia przestrzeni wolnego od przymusu zrzeszania ludzi w celu obrony własnej godności, poza instytucją państwową”³¹. Członkowie tegoż społeczeństwa są z natury wolni, z własnej woli i na własną potrzebę tworzą sieć wzajemnych zależności. Patrząc na jednostkę z tej perspektywy, nie ulega wątpliwości, że z wolnością wiąże się też jej osobiste prawo do pluralizmu, a więc życia po swojemu. Jednostki mogą samodzielnie decydować się na uczestnictwo w różnych grupach i organizacjach, z których żadna nie rości sobie prawa, by pochłonąć je bez reszty³².

**WOLNOŚĆ
OD PRZYMUSU**

Wspólne interesy, cele i działanie na rzecz dobra ogółu będą następną cechą, która łączy różne koncepcje i definicje społeczeństwa obywatelskiego. Składa się ono „z zaangażowanych obywateli, których łączy wspólnota interesów i odpowiedzialność za dobro ogółu”³³. Z tego względu w jego skład wejdą m.in. „zorganizowane w spójne grupy [...] organizacje kontroli standardów w życiu publicznym [...] czy organizacje rzecznictwa interesów poszczególnych środowisk”³⁴. Członkowie społeczeństwa obywatelskiego muszą mieć świadomość, że zaspokojenie ich własnych potrzeb nie jest możliwe bez wypracowania sfery współdziałania, porozumienia i wspólnoty. Oczywiście nie chodzi o utopijne

**WSPÓLNE
INTERESY**

³⁰ E. Shils, *op. cit.*, s. 10–12.

³¹ J. Koperek, *Nowe demokracje i spór o naturę społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2001, s. 290.

³² M. Walzer, *Obligations. Essays on disobedience, war and citizenship*, New York 1970, s. 227.

³³ A. Bard, J. Söderqvist, *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, P. Cypriański (przeł.), Warszawa 2006, s. 100.

³⁴ F. Fukuyama, *Budowanie Państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, J. Serwański (przeł.), Poznań 2005, s. 46.

wyzbycie się partykularnych celów, a jedynie o znalezienie stabilnej równowagi pomiędzy konsensusem a konfliktem³⁵.

Adam Seligman, profesor Uniwersytetu Bostońskiego, wskazuje, że potrzeba zdefiniowania społeczeństwa obywatelskiego zrodziła się z przekonania o konieczności ustanowienia relacji społecznych pomiędzy poszczególnymi jednostkami, które „nie dziedziczą swojego miejsca w społeczeństwie, lecz aktywnie [...] go szukają”³⁶. Społeczeństwo obywatelskie nie jest więc kategorią *constans*, a wręcz przeciwnie – znajduje się w ciągłym rozwoju i podlega ciągłym przeobrażeniom, chociażby w kontekście kulturowym czy też w związku z globalizacją i postępem technologicznym. Zmiany te mogą przebiegać w różnych kierunkach.

W myśl innego ujęcia, koncentrującego się na formach prawno-organizacyjnych, a więc instytucjach formalnych, uważa się, że społeczeństwem obywatelskim będzie:

**INSTYTUCJE
FORMALNE**

ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej. Są to struktury względnie autonomiczne wobec państwa, powstające oddolnie i charakteryzujące się na ogół dobrowolnym uczestnictwem swoich członków³⁷.

Jednak, jak zauważa Ernest André Gellner, brytyjski filozof i socjolog, tego rodzaju definicje są obciążone wieloma wadami. Przede wszystkim – są za szerokie. Autor postuluje „unikanie milczącej identyfikacji z dowolnym społeczeństwem pluralistycznym, w którym solidnie ustalone instytucje równoważą państwo”³⁸. Gellner na poparcie swojej tezy przywołuje wiele przykładów instytucji pozapaństwowych, które jeszcze skuteczniej niż samo państwo mogą wywierać presję na jednostkę (m.in. związki rodowe, fundamentalistyczne kościoły).

Amerykański filozof polityczny Benjamin R. Barber wyraża z kolei przekonanie, że:

³⁵ J.A. Hall, *In search of civil society*, [w:] *Civil society. Theory...*, *op. cit.*, s. 5.

³⁶ Cyt. za: J. Szacki, *Wstęp. Powrót do idei...*, *op. cit.*, s. 32.

³⁷ E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 119.

³⁸ E.A. Gellner, *Conditions of liberty. Civic society and its rivals*, New York 1994, s. 5, 9.

Demokracja to nie uniwersalny przepis na jakąś formę rządu o specyficznych cechach, polega ona na tym, że napomina się ludzi, by żyli w określony sposób: odpowiedzialnie, niezależnie, ale na wspólnych zasadach, w samookreślających się wspólnotach otwartych jednak na innych, z tolerancją i wzajemnym szacunkiem, mając jednocześnie mocne poczucie własnego systemu wartości³⁹.

1.3. Rola kapitału społecznego w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego

Analizując pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, nie można pomijać znaczenia kapitału społecznego w procesie jego budowania. W klasycznej ekonomii za główne czynniki produkcji uznawano pracę, ziemię i kapitał, rozumiany jedynie przez pryzmat dóbr finansowych i materialnych przynoszących dochody. Na efektywność wykorzystania owych dóbr wpływają jednak nie tylko ich rodzaj, charakter czy ilość, ale też kwalifikacje, kompetencje i różne cechy społeczne oraz psychologiczne zespołów ludzkich zaangażowanych w ich wypracowywanie i dysponowanie nimi⁴⁰.

KAPITAŁ

Jak zauważa socjolog Stanisław Burdziej „nauki społeczne «odkryły» istnienie kapitału społecznego w latach 70. i 80. XX wieku, choć poszczególni badacze sporadycznie używali tego terminu już wcześniej”⁴¹. Pierwsze koncepcje tego pojęcia koncentrowały się zasadniczo na roli indywidualnych zasobów ludzkich i możliwości ich lepszego wykorzystania dzięki sieciom powiązań społecznych. W myśli amerykańskiego socjologa Marka Sanforda Granovettera pojawiła się koncepcja podziału owych więzi na mocne (nacechowane emocjonalnie – kontakty rodzinne,

**SIECI POWIĄZAŃ
SPOŁECZNYCH**

³⁹ B.R. Barber, *op. cit.* s. 357.

⁴⁰ J. Działek, *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2011, nr 3 (45), s. 100–101.

⁴¹ S. Burdziej, *Blaski i cienie kapitału społecznego*, „Znak” 2011, nr 668, online: <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/6682011stanislaw-burdziejblaski-i-cienie-kapitalu-spolecznego/> [dostęp: 16.06.2020].

przyjacielskie, sąsiedzkie) i luźne (słabsze, sporadyczne). Według autora to te drugie zasadniczo decydują m.in. o pozycji konkretnej osoby na rynku pracy⁴². Uzupełnieniem jego koncepcji są wnioski innego amerykańskiego socjologa Ronalda Stuarta Burta, który zauważył ograniczenia występujące w domkniętych sieciach społecznych i wskazał na kluczowe znaczenie dziur strukturalnych, czyli luźnych powiązań, które łączą zdywersyfikowane grupy społeczne, umożliwiając skuteczny przepływ informacji pomiędzy nimi⁴³.

Nawiązując do przytoczonych tez, jako fundament teorii kapitału społecznego traktuje się przekonanie, że powiązania społeczne same w sobie stanowią dobro, które może przynosić jednostkom lub grupom istotne korzyści. Zauważono, że nawet najlepiej wykształcone osoby posiadające znaczące zasoby finansowe są ograniczone w ich efektywnym wykorzystaniu, jeżeli pozostają w odosobnieniu i nie mają potencjału do nawiązania kontaktów z innymi ludźmi.

Wnioski na ten temat stały się przyczyną sformułowania pojęcia kapitału społecznego⁴⁴. Kapitał ten – jako fakt społeczny w rozumieniu francuskiego filozofa i socjologa Émile’a Durkheima – to powszechne sposoby działania, wpływające na jednostkę i wymuszające niejako jej zachowania. Wypracowana w ten sposób koncepcja kapitału społecznego była następnie badana i rozwijana. Szybko zdobyła popularność (nie tylko w środowisku naukowym) i stała się ważnym elementem definiowania i wyjaśniania współczesnych procesów rozwojowych.

Wartą przytoczenia definicję sformułował inny ze znanych teoretyków kapitału społecznego – Pierre Bourdieu, francuski socjolog. Według niego jest to zbiór rzeczywistych lub potencjalnych zasobów, które związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków, znajomości i wzajemnego uznania – innymi słowy, z przynależnością do grupy – które umożliwiają każdemu

**ÉMILE
DURKHEIM**

**PIERRE
BOURDIEU**

⁴² Zob.: M.S. Granovetter, *Getting a job. A study of contacts and careers*, Cambridge [USA, Massachusetts] 1974.

⁴³ Zob.: R.S. Burt, *op. cit.*

⁴⁴ Zob.: G.S. Becker, *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York 1975.

ze swoich członków wsparcie dzięki posiadanemu przez całą zbiorowość kapitałowi⁴⁵.

Kapitał społeczny według Bourdieu odgrywa zatem nie tylko znaczącą rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa, ale także eksponuje różnice społeczne, a więc zwraca uwagę na jakość życia różnych grup społecznych. Jego zdaniem podziały klasowe wyrażają się na wielu płaszczyznach, a posiadanie dóbr materialnych jest tylko jedną z nich. Autor zauważa, że klasy wyżej położone w strukturze społecznej, dysponujące większym kapitałem ekonomicznym, politycznym i kulturowym (a więc m.in. rozbudowaną siecią kontaktów, wyższym wykształceniem, znajomością konwencji, gustem) posiadają też wyższy kapitał społeczny, klasy niższe natomiast – charakteryzują się znacznie mniejszym kapitałem w każdym jego wymiarze. Przedstawiciele wszystkich klas niejako dziedziczą w drodze przekazu kulturowego i procesu socjalizacji odpowiednie systemy wartości wpływające m.in. na ich życiowe aspiracje⁴⁶.

Inni badacze fenomenu kapitału społecznego – w tym m.in. James Samuel Coleman, amerykański socjolog – zwracają uwagę, że traktowanie społeczeństwa „jako zbioru odrębnych jednostek, z których każda dąży niezależnie do osiągnięcia swoich celów”⁴⁷ jest błędem, który zakłamuje społeczną rzeczywistość i w konsekwencji zamiast wyjaśniać zjawiska – komplikuje je. Autor analizował m.in. znaczenie kapitału społecznego dla osiągnięć szkolnych uczniów⁴⁸, wskazując, że silne więzi rodzinne uczniów zmniejszają prawdopodobieństwo porzucenia przez nich nauki. Oprócz tego sformułował koncepcję domknięcia⁴⁹ (*closure*), zgodnie z którą mocne powiązania wewnątrz grupy podnoszą poziom zaufania między jej członkami, zwiększając ich efektywność i wzmacniając normy wewnątrzgrupowe. Ponadto

**JAMES SAMUEL
COLEMAN**

⁴⁵ P. Bourdieu, *The forms of capital*, [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (ed.), New York 1986, s. 248–249.

⁴⁶ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 246.

⁴⁷ J.S. Coleman, *Foundations of social theory*, Cambridge [USA, Massachusetts]–London 1990, s. 300.

⁴⁸ *Idem*, *Social capital in the creation of human capital*, „*American Journal of Sociology*” 1988, Vol. 94, s. 95–120.

⁴⁹ *Idem*, *Foundations of...*, *op. cit.*, s. 318.

Coleman zwrócił uwagę na funkcjonalny aspekt kapitału społecznego, który ułatwia wspólne działania, chociażby przyczyniając się do obniżenia ich kosztów. Autor stał na stanowisku, że kapitał społeczny jest dobrem publicznym. Wprowadził też do dyskusji problematykę zaufania jako elementu zwiększającego wartość zasobów kapitału społecznego. W tym rozumieniu kapitał społeczny stanowi sieć powiązań społecznych, w której łącznikiem jest zaufanie – osobiste (*personalized trust*), generalne (*generalized trust*) bądź społeczne (*social trust*). Warto podkreślić, że Coleman wyrażał obawę o niejasność pojęcia kapitału społecznego, słusznie zauważając, że jednym określeniem objęto zbiór zjawisk, które odnoszą się do różnych rodzajów powiązań społecznych, co może skutkować niekonsekwencją i niejasnością.

**ROBERT DAVID
PUTNAM**

Również według Roberta Davida Putnama, amerykańskiego politologa, społeczeństwo obywatelskie definiować należy w kategoriach zaufania. Autor ten podkreśla także wagę innych istotnych wartości kolektywnych – równości i umiejętności współpracy. Dla zaistnienia kapitału społecznego koniecznością są nie tylko aktywni obywatele oraz relacje oparte na wzajemnym zaufaniu i współpracy, ale także sprzyjające stosunki polityczne i społeczne⁵⁰. Definiując kapitał społeczny za Putnamem, należy zauważyć, że pojęcie odnosi się „do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”⁵¹. Formułując te tezy, autor położył nacisk na kolektywny wymiar kapitału społecznego. Podczas swych badań przyglądał się różnicom pomiędzy poszczególnymi regionami Włoch pod kątem posiadanych przez nie zasobów kapitału społecznego. Zauważył, że aby zrozumieć, dlaczego reforma samorządów przynosi znakomite rezultaty na północy kraju, a nieznaczne na południu, trzeba się cofnąć o tysiąc lat. W odniesieniu do Włoch Putnam posługiwał się pojęciem obywatelskości (*civiness*), a nie kapitału społecznego. Ostatecznie za bardziej obywatelskie regiony uznał te, w których występowało

⁵⁰ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, J. Szacki (przeł.), Kraków 1995, s. 31–32.

⁵¹ *Ibidem*, s. 258.

większe zaangażowanie społeczne i polityczne (objawiające się częstszym udziałem w stowarzyszeniach, wyższym poziomem czytelnictwa gazet czy większą frekwencją wyborczą). Druga z głośnych prac Putnama koncentruje się natomiast na badaniu kondycji więzi społecznych w Stanach Zjednoczonych⁵². Autor zwrócił w niej uwagę, że skłonność Amerykanów do stowarzyszania się systematycznie słabnie – stąd tytułowa „samotna gra w kręgle”. Szczegółowo udokumentował on badany proces w odniesieniu do wszelkich form stowarzyszania się, w tym m.in.: śpiewania w chórze, gry w karty, imprez sąsiedzkich, udziału w zbiorowych praktykach religijnych i innych formach towarzyskiego spędzania czasu. Biorąc te elementy pod uwagę, wyróżnił dwa typy kapitału społecznego: pomostowy (*bridging*) – przejawiający się w relacjach, jakie nawiązują między sobą członkowie odrębnych grup etnicznych czy religijnych, a więc cechujący się luźnymi powiązaniem, ale wysokim zaufaniem uogólnionym; i wiążący (*bonding*) – łączący osoby o podobnym pochodzeniu społecznym, które wykazują silne powiązania i wysokie zaufanie osobiste⁵³. Putnam uznał, że dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jednakowo potrzebne są oba, w związku z czym ewentualny dylemat, czy ważniejsza jest rodzina, czy znajomi jest zdaniem badacza fałszywy. Warto dodać, że jego tezy spotkały się z krytyką. Przede wszystkim zaś podano w wątpliwość założenie, że społeczności z wyższymi zasobami kapitału społecznego są niejako skazane na sukces. Autor uważał bowiem, że

kapitał społeczny staje się [...] dobrem korzystnie wpływającym niemal na wszystko: kapitał ludzki, produktywność, sukces gospodarczy, demokratyczny rząd czy samą demokrację, a także na ludzkie zdrowie i szczęście oraz generalnie na wszystkie aspekty ludzkiego życia⁵⁴.

⁵² Zob.: R.D. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York 2000.

⁵³ J. Działek, *Kapitał społeczny ...*, *op. cit.*, s. 104.

⁵⁴ A. Rymsza, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa 2007, s. 37.

MANCUR OLSON

Co ciekawe, w toku dyskusji poświęconej oddziaływaniu kapitału społecznego na społeczeństwo zwrócono uwagę, że nie wszystkie rodzaje zrzeszeń wykazują pozytywny wpływ na poziomie ogólnospołecznym. Do takich, które charakteryzują się niekorzystnym, amerykański ekonomista Mancur Olson⁵⁵ zaliczył m.in. związki zawodowe, korporacje zawodowe i grupy lobbingowe. Autor zauważył, że organizacje te działają jako grupy interesu, zwiększając własne wpływy kosztem wspólnego dobra, a także dążąc do wprowadzenia korzystnego dla siebie ustawodawstwa, czego koszty ponosi następnie całe społeczeństwo.

Jak widać po przytoczeniu tylko kilku definicji i niezwykle ogólnej charakterystyce zagadnienia, definiowanie zarówno pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, jak i kapitału społecznego stanowi nie lada wyzwanie, gdyż oba stanowią inspirującą kategorię analizy procesów społecznych. O problemach i nieścisłościach definicyjnych w odniesieniu do kapitału społecznego świadczą chociażby różnice poglądów na jego temat nawet wśród badaczy takiej miary jak Putnam, Coleman czy Bourdieu. Poszukując różnic i podobieństw poszczególnych ujęć, zasadniczo nie warto jednak opowiadać się za żadnym stanowiskiem. Rozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się założenie, że omawiana problematyka jest wielowątkowa i wszystkie wypracowane dotąd podejścia się uzupełniają, nie zaś wykluczają. Za punkt wyjścia przyjąć natomiast należy zaufanie jako najważniejszy składnik kapitału społecznego.

ZAUFIANIE

Polski socjolog Piotr Sztompka zauważa, że samo zaufanie „jest zakładem podejmowanym na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi”⁵⁶. Następnie zaś wyczerpująco omawia owo zagadnienie, wskazując, że:

w przeciwieństwie do wcześniejszych podejść psychologicznych, które traktowały zaufanie jako postawę jednostki, obecnie uznaje się je najczęściej za cechę relacji międzyludzkich, atrybut pola

⁵⁵ Zob.: M. Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge [USA, Massachusetts] 1965; *idem*, *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven [USA, Connecticut] 1982.

⁵⁶ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 70.

społeczno-jednostkowego, w którym funkcjonują ludzie, za kulturowy zasób wykorzystywany przez jednostki w działaniach⁵⁷.

Zaufanie dotyczy więc zasadniczo przyszłości i zawiera w sobie element oceny moralnej, jest – najprościej mówiąc – wiarą w drugiego człowieka.

Nie bez znaczenia dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego są względy kulturowe, których analizę przeprowadził amerykański politolog Ronald Inglehart. Podzielił on społeczeństwa według kryterium wartości, jakie w nich dominują, na takie, które sprzyjają bardziej scalaniu oraz przetrwaniu (zwłaszcza wówczas, gdy świat zewnętrzny postrzega się jako wrogi), oraz na takie, które zachęcają do swobodnej ekspresji, uznając ją za bardziej przydatną w dostosowaniu się całej wspólnoty do zmieniających się okoliczności⁵⁸. W tych drugich więzi międzyludzkie oparte są na zaufaniu, tolerancji oraz społecznym udziale w podejmowaniu decyzji. Łatwiej adaptowane są tam zasady demokracji i dlatego właśnie te społeczeństwa częściej wykształcają postawy obywatelskie. Wartości sprzyjające przetrwaniu natomiast cechują społeczeństwa, w których dominującym czynnikiem kształtującym relacje społeczne jest religia, a więc także wartości moralne i rodzinne, traktowane w sposób dogmatyczny jako niezienne. Społeczeństwa znajdujące się w tej grupie kładą nacisk raczej na konformizm niż indywidualizm, a jednostki szukają konsensusu w rozwiązywaniu sporów, unikając otwartego konfliktu, nawet kosztem własnej straty. Są zasadniczo bierne i często charakteryzują się wysokim poziomem nacjonalizmu, wykazując niewielki stopień zaufania w stosunkach społecznych, szczególnie wobec osób czy grup według lub wobec nich samych obcych. W społeczeństwach, w których dominują postawy przetrwania, nie akcentuje się wartości równouprawnienia czy akceptacji dla nowości. Duże znaczenie natomiast przypisuje się dobrom materialnym, a także ich jednostkowemu i wspólnotowemu posiadaniu. Warto jednak pamiętać, że owa klasyfikacja ulega znaczącej

**RONALD
INGLEHART**

⁵⁷ *Ibidem*, s. 49.

⁵⁸ R. Inglehart, *Kultura a demokracja*, [w:] *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), S. Dymczyk (przeł.), Kraków 2000, s. 146–152.

modyfikacji, kiedy tylko uwzględni się poziom rozwoju ekonomiczno-gospodarczego danego kraju. Wiązą się z nim skutki bezpośrednio zmieniające tradycyjne kryteria podziału świata zgodnie z różnicami kulturowymi, religijnymi i cywilizacyjnymi.

Podsumowując rozważania na temat kapitału społecznego, warto zauważyć, że „Kapitał społeczny w jego podstawowym znaczeniu traktowano jako cechę jednostek lub dokładniej jako cechę relacji między nimi. Jednak choć występuje on w powiązaniach między ludźmi, to właśnie jednostki mogą z niego korzystać”⁵⁹. Stanowi on więc zarówno dobro indywidualne, jak i publiczne. Przyczyn deficytu kapitału społecznego w Polsce specjaliści doszukują się w uwarunkowaniach historycznych, wskazując na:

rozwój kultury szlacheckiej i jej wpływ na życie publiczne w Polsce przekraczający okres niszczącego dla tkanki społecznej okresu feudalizmu, ponad stuletni brak własnej państwowości, wreszcie zdominowanie przez ponad cztery dziesięciolecia sfery publicznej przez ideologię radzieckiej wersji komunizmu (realnego socjalizmu)⁶⁰.

Wydaje się jednak, że „specyfiką sytuacji Polski jest chyba nie tyle niski poziom zasobów kapitału społecznego, ile jego antypaństwowy charakter”⁶¹ – o czym już napisano kilka uwag we wstępie do niniejszej książki.

1.4. Społeczeństwo obywatelskie w procesie planowania polityki publicznej i współzrządzenia (*governance*)

PUBLIC GOVERNANCE

Pojęcie *public governance* zaistniało w latach 70., a w praktycznych działaniach m.in. instytucji międzynarodowych (za prekursora uważany

⁵⁹ J. Działek, *Kapitał społeczny ...*, *op. cit.*, s. 106.

⁶⁰ J. Gagacki, *Kapitał społeczny i kultura zaufania*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 1 (6), s. 6.

⁶¹ S. Burdziej, *op. cit.*

jest Bank Światowy) funkcjonuje od lat 90. XX wieku. Bank Światowy, definiując termin *governance*, zwraca szczególną uwagę na procesy i instytucje, a także ich rolę w podejmowaniu decyzji oraz rządzeniu. W Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) *governance* definiowano jako sprawowanie władzy w kwestiach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach urzędniczych, jak również obejmujących mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych⁶². Te zasady, składające się na tzw. *good governance* (dobre rządzenie), związane były z próbami implementacji pewnych innowacji społecznych w krajach rozwijających się, szczególnie tych przyjmujących pomoc rozwojową. Z czasem jednak ich kanon stał się lekarstwem na poprawę skuteczności i efektywności zarządzania na różnych szczeblach, w odniesieniu zarówno do instytucji międzynarodowych (w tym Unii Europejskiej⁶³), jak i poszczególnych krajów.

Koncepcja *governance* zakłada oparcie rządzenia na takich zasadach jak: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, efektywność i spójność. Mocno zaakcentowano w niej również wzajemność i zwrotność relacji pomiędzy władzą a obywatelem, gdzie ten drugi jest traktowany w sposób jednostkowy, ale dostrzega się też społeczno-kulturowe powiązania oraz grupowy i sytuacyjny kontekst jego zaangażowania. Bierze się pod uwagę i to, że obywatel-interesariusz jest przedstawicielem interesów zbiorowych, kojarzonych z istnieniem oraz aktywnością zróżnicowanych grup interesu. Interesy grupowe – jeśli nie stoi to w kolizji z interesem publicznym – można, a nawet należy uwzględnić w kształtowaniu decyzji dotyczących całej wspólnoty. Tak rozumiane współrządzenie⁶⁴

⁶² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 6.

⁶³ Por. np.: Biała księga o europejskim zarządzaniu (*A white paper on European governance*) z dnia 25 lipca 2001 r., za pośrednictwem której Komisja Europejska zaproponowała otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających jej poszczególne polityki.

⁶⁴ Por.: J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009; *idem*, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Warszawa 2018.

angażuje zróżnicowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich organizacyjnych poziomach zarządzania publicznego. Od jednostek, przez grupy i społeczności lokalne, aż po organizacje społeczne, zawodowe i gospodarcze. Zaangażowanie to wynika z dobrowolnej aktywności tychże podmiotów, ich odrębności oraz samodzielności (także normatywnej) w realizowanych działaniach, a także z rosnących umiejętności wywierania legitymizowanego wpływu na stan spraw publicznych.

Pojęcie *governance* należy do grupy terminów interdyscyplinarnych i nieostrych, dlatego jednoznaczne zdefiniowanie go może okazać się zadaniem karkołomnym. Przy poszukiwaniu celów tej koncepcji eksponuje się takie elementy jak: rozwój społeczeństwa obywatelskiego czy systematyczny wzrost poziomu partycypacji społecznej w planowaniu, wdrażaniu i ewaluacji publicznych decyzji⁶⁵. Ma to w konsekwencji prowadzić do wyższej efektywności interwencji publicznych, a więc wybierania skutecznych, rozsądnych i akceptowalnych społecznie rozwiązań.

PARTYCYPACJA

Samą partycypację można też różnorodnie definiować, dla przykładu jako „udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszania warunków życia w społeczności lokalnej”⁶⁶ bądź też „aktywną formę uczestniczenia w życiu publicznym na zasadzie współdecydowania i współtworzenia, opierającą się na kooperacji i świadomości wspólnego dobra”⁶⁷.

GOOD GOVERNANCE

W dokumencie przygotowanym w 2008 roku przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaprezentowano diagnozę stanu polskiej administracji publicznej w kontekście jej możliwości do adaptacji zasad *good governance*.

⁶⁵ R. Wawrzyniec, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245, s. 74.

⁶⁶ B. Lewenstein, *Między zarządzaniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), Warszawa 2010, s. 9.

⁶⁷ E. Mrozek, *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] *Podejmowanie decyzji. Pojęcia, teorie, kontrowersje*, A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński (red.), Kraków 2015, s. 53.

Wskazuje się tam m.in. na takie problemy administracji jak:

- niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcyjnizmem, stosowaniem instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań,
- mentalność urzędników uformowana w poprzednim systemie, która ulega zbyt powolnym zmianom, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem na współpracę i dialog ze społeczeństwem. Prowadzi to do trudności w komunikacji z wieloma urzędami, słabego przepływu informacji oraz braku koordynacji działań administracji⁶⁸.

Diagnoza ta pochodzi co prawda z 2008 roku, ale zauważyć należy, że wciąż wiele ze wskazanych niedociągnięć nie uległo systemowej poprawie⁶⁹.

W praktyce udział w formule *governance* może przybierać zróżnicowaną postać, w tym m.in. współkompetencji, współdziałania, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur bądź brania w nich udziału, przedkładania stanowisk i opinii, konsultowania, kontrolowania, monitorowania, wysłuchania, publicznej debaty, forum dyskusyjnego, inicjatywy mieszkańców, a nawet zawierania umów mieszanych publiczno- i prywatnoprawnych⁷⁰ bądź bezpośredniej realizacji zadań przez podmioty niepubliczne. W przypadku każdej z tych formuł szczególną wartością będzie wzajemne uzupełnianie się obu stron – społecznej i publicznej, szczególnie jeśli chodzi o posiadane zasoby, w tym najważniejszy – informacje. Mowa tu m.in. o wiedzy specjalistycznej (eksperckiej)

⁶⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *op. cit.* s. 13–14.

⁶⁹ Być może jedną z przyczyn niskiej skuteczności wdrażania systemowych rozwiązań w tym obszarze w administracji publicznej jest sama motywacja Ministerstwa do przygotowania owego dokumentu oraz innych podobnych rekomendacji. Analiza diagnozy pozwala stwierdzić, że motywacja ta była w szczególności ściśle związana z wymogami unijnymi i potrzebą dostosowania systemu koordynacji i zarządzania środkami unijnymi.

⁷⁰ M. Kępa, *Partnerstwo publiczno-prywatne a model wyboru partnera prywatnego*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 3 (59), s. 137–160.

przeciwstawianej tradycyjnie wiedzy środowiskowej, subiektywnej, wynikającej ze znajomości realiów życia i oczekiwań interesariuszy⁷¹.

Warto w tym miejscu wprowadzić pojęcie polityki publicznej, która odnosi się do rozumienia polityki jako *policy* i dotyczy struktur organizacyjnych państwa oraz jego działalności w celu realizacji zadań publicznych. Z polityką publiczną wiąże się ściśle koncepcja współzrządzenia, ponieważ właśnie w jej ramach zachodzą omawiane relacje pomiędzy władzą a adresatami władczych rozstrzygnięć administracji publicznej, a więc obywatelami.

Polityka publiczna to „zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego [...], które mogą wynikać z «polityki» rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych”⁷². Jerzy Hausner przy definiowaniu polityki publicznej zwraca uwagę, że jest to „szczególny rodzaj polityki, którą prowadzą organy władzy publicznej, przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny”⁷³.

Określanie celów polityk publicznych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin życia społecznego jest procesem szczególnie skomplikowanym i wieloetapowym. Cele te nie wynikają jednoznacznie z diagnoz prowadzonych przez obiektywne analityków czy badaczy. Są raczej powiązane z wizjami politycznymi warunkowanymi przez gry interesów i istniejącą konkurencję polityczną. „Diagnozy stanowią [...] tylko wsparcie dla inicjatywy polityków. Bez tej inicjatywy są w oczywisty sposób nieskuteczne”⁷⁴.

Wspomniane cele w dużej mierze uzależnione są od rodzaju podmiotu, który daną politykę przygotowuje i wdraża. Ze względu na skalę można wyróżnić politykę publiczną na poziomie krajowym (realizowaną przez organy

⁷¹ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014, s. 36–37.

⁷² P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), H. Sierocka, J. Kulikowska, R. Szczepankowski (przeł.), Warszawa 2009, s. 305.

⁷³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 48.

⁷⁴ J. Górniak, S. Mazur, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012, s. 193.

władzy centralnej), regionalnym (realizowaną przez samorząd województwa) oraz lokalnym (realizowaną przez samorząd powiatu oraz gminy)⁷⁵.

Proces powstawania polityki publicznej jest wieloetapowy. Odnośząc się do tzw. cyklu polityki publicznej (*public policy cycle*)⁷⁶, można wskazać na cztery jego zasadnicze fazy:

**CYKL POLITYKI
PUBLICZNEJ**

- Ustalenie listy problemów (*agenda setting*)⁷⁷. W ramach tego działania należy rozpoznać i wyodrębnić istniejące w danym obszarze życia społecznego centralne zagadnienia i związane z nimi problemy. Prawidłowa selekcja tych tematów, to kluczowy element całego cyklu;
- Sformułowanie treści polityki publicznej i przeprowadzenie holistycznego procesu decyzyjnego (*policy formulation and decision making*)⁷⁸. Zgłoszone w pierwszym etapie postulaty i żądania zostają opracowane, a co za tym idzie, polityka publiczna staje się skonkretyzowana. Na tym etapie włączani są w prace nad dokumentem eksperci, gdyż konkretyzacja polityki publicznej wymaga fachowej wiedzy i specyficznych umiejętności;
- Implementacja (*implementing public policy*)⁷⁹, czyli wdrożenie w życie zapisów danej polityki. Implementację można uznać za dokonaną, gdy osiągnięty jest cel polityki publicznej, a podejmowane działania przekładają się na efekty – zmianę społeczną w danym – regulowanym – obszarze;
- Ewaluacja polityki publicznej oraz jej „zakończenie” (*evaluation and termination*)⁸⁰. Jeśli założony cel został osiągnięty, polityka

⁷⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 28–32.

⁷⁶ W. Jann, K. Wegrich, *Theories of the policy cycle*, [w:] *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (ed.), New York 2007, s. 45–62.

⁷⁷ T.A. Birkland, *Agenda setting in public policy*, [w:] *Handbook of public policy analysis...*, *op. cit.*, s. 63–78.

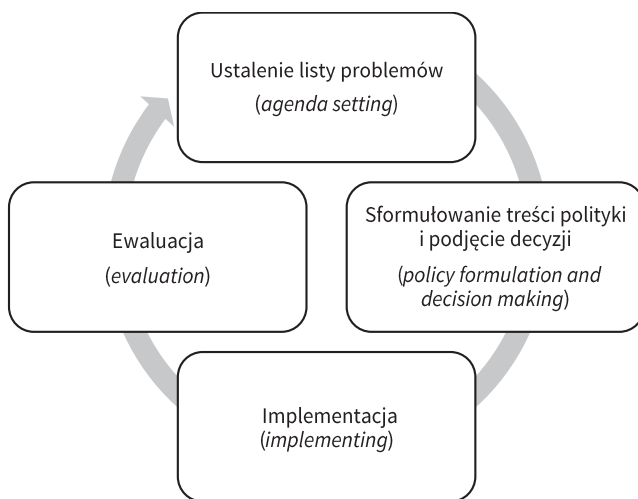
⁷⁸ M.S. Sidney, *Policy formulation. Design and tools*, [w:] *Handbook of public policy analysis...*, *op. cit.*, s. 79–88.

⁷⁹ H. Pülzl, O. Treib, *Implementing public policy*, [w:] *Handbook of public policy analysis...*, *op. cit.*, s. 89–108.

⁸⁰ W. Jann, K. Wegrich, *op. cit.*, s. 53–55.

staje się nieaktualna. Jeśli z różnych przyczyn tak się jednak nie stało, należy poddać założenia odpowiedniej weryfikacji i przekazać je do dalszych prac. O zakończeniu Garry D. Brewer i Peter deLeon piszą, że ich zdaniem „wygaśnięcie odnosi się ogólnie do dostosowania polityk i programów, które stały się dysfunkcjonalne, zbędne, przestarzałe, niepotrzebne, a nawet nieproduktywne”⁸¹.

Schemat 1. Cykl polityki publicznej



Źródło: opracowanie własne.

**EVIDENCE-BASED
POLICY**

Zasady dobrego rządzenia stanowią kluczowe idee w procesie modelowania polityki publicznej zgodnie z podejściem *evidence-based policy*⁸²,

⁸¹ G.D. Brewer, P. deLeon, *The foundations of policy analysis*, Pacific Grove [USA, California] 1983, s. 385.

⁸² Zob.: B. Józefowski, *Evidence-based policy – nowa koncepcja dotycząca starych problemów*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 1 (19), s. 147–152.

a więc polityki opartej na dowodach. Model ten wspomaga procesy podejmowania decyzji publicznych w oparciu o dobrą informację, poprzez przenoszenie najlepszych dostępnych dowodów z badań do centrum tworzenia i implementacji polityki⁸³.

Widoczna niechęć organów administracji publicznej do podejmowania decyzji opartych na dowodach wynika z wielu czynników, m.in. takich jak:

- krótki czas na podjęcie decyzji,
- powierzchowność wybieranych rozwiązań,
- konieczność rozstrzygnięcia wielu problemów jednocześnie przy ograniczonych zasobach,
- konieczność zaspokojenia często sprzecznych interesów,
- poufność konkretnej decyzji,
- naukowa ignorancja – brak przekonania o korzyściach płynących z wykorzystywania naukowych hipotez w praktyce życia codziennego⁸⁴.

Warto na koniec dodać, że we wspomnianym już dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazano, że:

Tematyka *good governance* to zagadnienie o ogromnym znaczeniu dla jakości rządzenia, rozumianej jako sposób i efekty sprawowania władzy, co zasadniczo sprowadza się do działań administracji. Czynniki ten decyduje w znacznej mierze o szansach rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw. Wysoki stopień realizacji tej zasady przyczynia się do budowy zaufania społeczeństwa dla działań podejmowanych przez administrację. Skuteczna realizacja zasady *good governance* jest kluczowa również z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych

⁸³ P. Davies, *What is evidence-based education?*, „British Journal of Educational Studies” 1999, Vol. 47, No. 2, s. 108–121.

⁸⁴ J. Young, E. Mendizabal, *Helping researchers become policy entrepreneurs. How to develop engagement strategies for evidence-based policy-making*, Overseas Development Institute, Briefing Paper No. 53, London 2009, s. 2.

warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości⁸⁵.

Jego autorzy z wielu przytoczonych koncepcji i definicji *governance* formułują własną: „sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”⁸⁶.

⁸⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *op. cit.*, s. 3.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 9.

2. Samorząd terytorialny i jego rola w zdecentralizowanej administracji publicznej

2.1. Geneza, idea i prawne podstawy funkcjonowania samorządu

Sięgając do historii samorządności w Europie, warto zwrócić uwagę, że pierwotnym celem budowania jej zrębów była chęć przezwyciężenia bierności obywateli, włączenie ich w zarządzanie własnymi sprawami, wymuszenie wzięcia odpowiedzialności za najbliższe otoczenie. Teoretycy samorządu zauważali, że drogą do wzmocnienia aktywności obywateli będzie tworzenie lokalnych wspólnot. Dobrze ten proces obrazuje przykład monarchii absolutnej w Prusach, które uważa się dziś za kolebkę współczesnego samorządu terytorialnego. Zachęcenie najbogatszych obywateli do podejmowania społecznie i honorowo działalności na rzecz najbliższego otoczenia, co wiązać się miało przede wszystkim z ich większym wkładem finansowym, legło u podstaw koncepcji pruskiego samorządu⁸⁷.

Reforma samorządowa z 1808 roku w Prusach i przyjęta wówczas ustawa o miastach były motywowane chęcią wciągnięcia mieszkańców w sprawy lokalne i, jak to ujął jej twórca, baron Heinrich vom Stein, wydobycia ich ze „stanu niemowlęctwa”⁸⁸. Miało to na celu zmobilizowanie obywateli do współudziału i współodpowiedzialności za państwo. Esencją samorządu dla Steina było odzyskanie samodzielności i władzy nad swoim najbliższym otoczeniem przez jego mieszkańców (obywateli)⁸⁹. Cele te po dziś dzień stanowią o istocie samorządności. Rozważania oparte na

**ISTOTA SAMO-
RZĄDNOŚCI**

⁸⁷ Zob.: J.E. Dalberg-Acton, *Historia wolności. Wybór esejów*, P. Śpiewak (wyb.), A. Braniny, A. Gowin (przeł.), Kraków 1995.

⁸⁸ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 38.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 38, 41.

podobnych założeniach snuł Tocqueville⁹⁰. Autor, omawiając demokrację amerykańską, wyrażał zachwyt nad gminą, pisał, że w niej właśnie tkwi istota wolnych społeczeństw. W demokracji lokalnej upatrywał szansy na pobudzenie biernego dotąd obywatela, co miało się przełożyć na lepsze i efektywniejsze administrowanie.

TADEUSZ BIGO Tadeusz Bigo⁹¹, jeden z przedstawicieli polskiej doktryny prawa okresu dwudziestolecia międzywojennego, pisał, że właśnie w samorządzie dokonuje się zespolenie czynnika społecznego z państwem. Autor dopatrywał się w samorządności jednej z form działania państwa, która bardzo mocno uwarunkowana jest przez społeczeństwo lokalne. Postulował więc jak największe odbiurokratyzowanie struktur samorządowych w myśl idei wolności i niezależności.

ALEKSANDER KROŃSKI Aleksander Kroński⁹², kolejny z niekwestionowanych „ojców” samorządu terytorialnego, ściśle wiązał to pojęcie z wolą współpracy. Za jego nieodłączną istotę uznawał zaś chęć mieszkańców danego terytorium do interesowania się swoimi sprawami i decydowania o nich.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU Zgłębiając idee, które stały się prekursorskimi wobec dzisiejszych struktur lokalnych, warto przywołać też utopijną, skądinąd, koncepcję umowy społecznej autorstwa Rousseau⁹³. Podjęte przez niego próby, by ideały starożytnych fundamentów demokracji bezpośredniej przenieść na grunt jemu współczesny, nie znalazły rzecz jasna zastosowania, choćby z uwagi na fakt odrzucenia wszelkich form przedstawicielstwa. Wywarły one jednak niekwestionowany wpływ na późniejsze losy tworzących się zrębów samorządności lokalnej. Jak zauważa Irena Lipowicz: „Wielcy myśliciele rzadko są świadkami realizacji ich wizji i nie na tym polega ich wpływ”⁹⁴. Oczywiście Rousseau nie zajmował się wcale samorządem i nie na nim koncentrował swoje rozważania. Postulowane jednak przez niego wolność, równość i możliwość samo-rządzenia przez grupę ludzi, ustalania własnych praw i zawierania umowy społecznej mają dziś niebanalne

⁹⁰ A. de Tocqueville, *op. cit.*, s. 456 i następne.

⁹¹ Zob.: T. Bigo, *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936.

⁹² A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 23.

⁹³ J.-J. Rousseau, *Umowa społeczna*, B. Baczek *et al.* (przeł.), Warszawa 1966.

⁹⁴ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 35.

znaczenie w kontekście nie tylko debaty na temat roli i istoty wspólnot lokalnych wobec instytucji państwa, ale również ich wewnętrznych relacji, chociażby na linii władze–mieszkańcy lub (i) organizacje.

Początki polskiego współczesnego samorządu terytorialnego, a więc rozwiązań właściwych dla III Rzeczypospolitej, wyznaczają dwie daty: 8 marca 1990 roku – przyjęcie ustawy o samorządzie terytorialnym⁹⁵ – oraz 27 maja 1990 roku – pierwsze wybory samorządowe⁹⁶. Sejm, wybrany w czerwcowych wyborach (1989 roku), 22 marca 1990 roku uchwalił także ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁹⁷ oraz ustawę o pracownikach samorządowych⁹⁸. Wraz z tzw. ustawą kompetencyjną⁹⁹, określającą podział zadań i kompetencji pomiędzy organami samorządowymi i rządowymi, przyjął także ustawę o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy¹⁰⁰. Wymienione akty stworzyły ramy prawne dla nowego ustroju samorządowego w wolnej Polsce. Koncepcja ta wiązała się z ustanowieniem dualizmu administracji terenowej, a mianowicie podzieleniem i przyporządkowaniem określonych zadań bądź to organom administracji rządowej w terenie, bądź władzom samorządowym na szczeblu gminy. W 1990 roku nastąpiła także komunalizacja mienia, oznaczająca przekazanie gminom na własność majątku znajdującego się na ich terytoriach, a należącego wcześniej do odpowiednich rad narodowych.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰¹ (dalej: Konstytucja RP) samorząd terytorialny został uregulowany w sposób

**III RZECZ-
POSPOLITA**

**KONSTYTUCJA
RP**

⁹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95).

⁹⁶ A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002, s. 15.

⁹⁷ Nieobowiązująca już ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. 1990 Nr 21 poz. 123).

⁹⁸ Nieobowiązująca już ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990 Nr 21 poz. 124).

⁹⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990 Nr 34 poz. 198).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 1990 Nr 34 poz. 200).

¹⁰¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. przyjęta przez Naród w referendum

zupełnie różny od tego, jak ujmowano go w tekstach wcześniejszych konstytucji. Zasady decentralizacji władzy publicznej oraz samorządu terytorialnego uzyskały rangę ustrojowych zasad naczelnych, wyrażonych już w pierwszym rozdziale „Rzeczpospolita” (art. 15 i 16 Konstytucji RP). W art. 15 wskazuje się, że zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Organizacji samorządowych struktur władzy lokalnej poświęcono cały Rozdział VII (art. 163–172 Konstytucji RP), gdzie scharakteryzowano najważniejsze jej zasady i zapowiedziano, że dalsze uregulowania znajdują się w aktach rangi ustawowej¹⁰². W art. 164 ust. 1. Konstytucja RP stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jest ona zatem jedyną konstytucyjną jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

**TRÓJSTOPNIOWY
PODZIAŁ
ADMINISTRACYJNY
KRAJU**

Nowy, trójstopniowy podział administracyjny kraju wszedł w życie 1 stycznia 1999 roku. Stało się to za sprawą ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰³, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa uchwalonej tego samego dnia. Zgodnie z nowymi przepisami przywrócono szczebel powiatowy i zmniejszono liczbę województw do 16. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w pierwotnym brzmieniu wyróżniała dwa typy powiatów: ziemskie – obejmujące terytoria graniczących ze sobą gmin – i tzw. grodzkie¹⁰⁴, czyli miasta na prawach powiatu. W doktrynie¹⁰⁵

konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483).

¹⁰² P. Sławicki, *Samorząd w uregulowaniach Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), Lublin 2013, s. 95.

¹⁰³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603).

¹⁰⁴ Termin „powiat grodzki” jest spotykany w literaturze, m.in.: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 139; K. Mońko, *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą, czy powiatem?*, „Wspólnota” 2000, nr 6 (517), s. 14, ale nie jest nazwą normatywną.

¹⁰⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 124.

zwraca się uwagę na trzy przesłanki, które miały decydujące znaczenie w kontekście utworzenia w 1999 roku miast na prawach powiatu. Po pierwsze rozwiązanie takie narzuciła struktura osadnicza kraju – obszar Górnego Śląska lub Trójmiasto były na tyle specyficzne, że nie sprawdziłyby się tam rozwiązania oparte na łączeniu kilku, kilkunastu gmin w klasyczne powiaty. Po drugie, już wcześniej przekazano dodatkowe zadania 46 największym miastom, które wraz z innymi zyskały następnie status miast na prawach powiatu. Po trzecie, rozwiązanie takie stanowiło rekompensatę dla jednostek, które wraz z wejściem w życie zmian w podziale terytorialnym województw (z 49 utworzono 16) utraciły status miast wojewódzkich.

Kolejnym ważnym etapem kształtowania się aktualnego ustroju samorządu terytorialnego była zmiana modelu zarządzania gminami. Na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁰⁶ organ wykonawczy w gminach – kolegialny zarząd – zastąpiony został przez monokratycznego wójta, burmistrza lub prezydenta. Była to znacząca zmiana, jako że tradycja organu zbiorowego przez lata zdążyła się silnie zakorzenić w świadomości Polaków. Mieszkańcy gmin szybko jednak przyzwyczaili się do nowych regulacji, a to za sprawą mechanizmu psychologicznego: łatwiej jest przypisać odpowiedzialność za decyzje polityczne konkretnej jednostce niż organowi kolegialnemu¹⁰⁷.

Obecnie (stan na 1 stycznia 2020 roku) Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2477 gmin (302 to gminy miejskie, w tym 66 miast na prawach powiatu, 642 miejsko-wiejskie oraz 1533 wiejskie)¹⁰⁸. Są to jednak liczby zmienne, szczególnie w przypadku gmin i powiatów. Podział terytorialny nie jest bowiem konstrukcją stałą i podlega ciągłym zmianom dostosowawczym – głównie za przyczyną procesów demograficznych,

**WÓJT,
BURMISTRZ,
PREZYDENT**

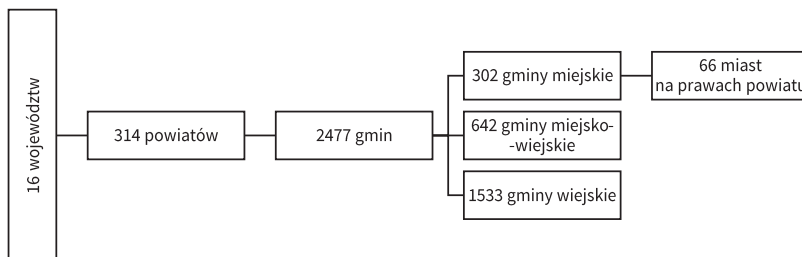
¹⁰⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984).

¹⁰⁷ J. Podgórska-Rykała, M. Obrębska, *Kierunki przekształceń angielskiego organu wykonawczego w gminach na tle polskich doświadczeń po reformie z 2002 roku*, „Studia Polityczne PAN” 2019, t. 47, nr 2.

¹⁰⁸ Rejestr TERYT, *Raport: liczba jednostek podziału terytorialnego kraju*, online: <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 25.02.2020].

społecznych i gospodarczych¹⁰⁹. Pełni on również ważną funkcję w zakresie realizacji zadań z dziedziny administracji, gospodarki i kultury¹¹⁰.

Schemat 2. Zasadniczy podział terytorialny kraju [stan na 1 stycznia 2020 roku]



Źródło: opracowanie własne.

Podstawą prawną działania jednostek samorządu terytorialnego są trzy ustawy, tzw. ustrojowe:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹¹ (dalej: u.s.g.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹² (dalej: u.s.p.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹³ (dalej: u.s.w.).

Akty te regulują ustrój poszczególnych szczebli samorządu, przede wszystkim zaś sposób funkcjonowania ich organów oraz wykonywane przez nie zadania.

¹⁰⁹ J. Sobczak, *Procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 39.

¹¹⁰ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

¹¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019 poz. 506).

¹¹² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2019 poz. 511).

¹¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2019 poz. 512).

2.2. Definicje samorządu terytorialnego

W świetle art. 2 ust. 1 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego, uchwalonej w Rio de Janeiro w 1985 roku, podczas 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych: „Samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”¹¹⁴. Podobnie zdefiniowano samorząd terytorialny w art. 3 ust. 1 EKSL¹¹⁵, przyjętej 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy, ratyfikowanej przez Polskę w całości w 1994 roku. Karta ta stała się znakiem unifikacji fundamentalnego porządku społecznego, wspólnego demokratycznym państwom europejskim w kontekście zasad decentralizacji i pomocniczości¹¹⁶. Wskazano w niej, że „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Obie przytoczone definicje mocno akcentują istotę i idee samorządu terytorialnego, jako fundamentalnego elementu demokratycznego systemu państwa. Kodyfikacje te wydają się dorobkiem wielu pokoleń teoretyków i praktyków samorządu.

Pojęciem samorządu terytorialnego polski system prawny, a w tym Konstytucja RP oraz ustawy zwykłe, posługuje się bardzo często, ale go nie definiuje¹¹⁷. Żadna krajowa ustawa nie zawiera wyczerpującego wyjaśnienia tego terminu, w związku z czym potrzeba jego sprecyzowania zostaje zaspokojona przez doktrynę i praktykę.

**SAMORZĄD
TERYTORIALNY**

¹¹⁴ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), Warszawa 2010, s. 706.

¹¹⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607 ze sprostowaniem).

¹¹⁶ M. Barański, *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, M. Barański (red.), Toruń–Katowice 2009, s. 8.

¹¹⁷ D.R. Kijowski, *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, A. Mednis (red.), Wrocław 2016, t. 1, s. 184.

Jest to całkowicie zrozumiałe i winno zostać ocenione pozytywnie, gdyż samorząd terytorialny – podejmując próbę sformułowania maksymalnie syntetycznej jego definicji – jest pewną terytorialną wspólnotą mieszkańców. Nie jest to więc odgórnie narzucona „formalna rama” funkcjonowania społeczności, co raczej ewolucyjnie wykształcony szczebel organizacyjny między jednostką a państwem. Jeśli do tego wziąć pod uwagę dynamikę przemian społecznych przełomu XX i XXI w., być może semantyczna otwartość pojęcia „samorząd terytorialny” jest jak najbardziej korzystna¹¹⁸.

Wielu autorów zajmujących się prawem administracyjnym, a szczególnie samorządowym, przychyliła się do poglądu, że próba jednoznacznego zdefiniowania samorządu terytorialnego, w związku z tym, że jest to zjawisko niezwykle skomplikowane, „z góry zdana jest na niepowodzenie”¹¹⁹. Definicje jednak – również bardzo trafne i użyteczne – wciąż powstają. Warto w tym miejscu przytoczyć kilka z nich.

Michał Kasiński¹²⁰ uważa samorząd terytorialny za wartość pluralistycznej kultury politycznej Zachodu. W ujęciu niemieckiego prawnika Eberharda Schmidta-Aßmanna jest on zaś „drugą drogą, która ma umożliwić obywatelom uczestnictwo w publicznych procesach decyzyjnych”¹²¹. Autor przypisuje samorządom funkcję pośredniczącą. Proponuje, by postrzegać je przez pryzmat metamorfozy wolności indywidualnej jednostki w demokratyczną wolność współdziałania mieszkańców danego obszaru w podejmowaniu publicznych decyzji. W jego definicji to interesariusze kierują administracją.

Zbigniew Leoński¹²² konstruuje definicję samorządu terytorialnego, bazując na trzech elementach: korporacyjności, samodzielności

**KORPORACYJNOŚĆ,
SAMODZIELNOŚĆ,
PRZYMUSOWOŚĆ**

¹¹⁸ A. Skibiński, M. Zwolak, *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, „Studia Lubuskie” 2014, t. X, s. 96–97.

¹¹⁹ D.R. Kijowski, *Pojęcie samorządu...*, *op. cit.*, s. 188.

¹²⁰ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 71.

¹²¹ E. Schmidt-Aßmann, *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11, s. 5–7.

¹²² Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 11–12.

i przymusowości. Wskazuje on, że samorząd to zagwarantowane w przepisach prawo do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami dla grup społecznych, gdzie uczestnictwo w wykonywaniu zadań publicznych jest obligatoryjne, a ewentualny nadzór jest dopuszczalny jedynie w formach przewidzianych ustawą. Zdaniem Leońskiego tak skonstruowany samorząd jest więzią terytorialną łączącą jego członków. Inaczej istotę interesującego nas pojęcia postrzega Jan Boć¹²³. Dla niego jest to wykonywanie fragmentu władzy państwowej przez odmienne i niezależne od państwa, korporacyjne podmioty prawa. Antoni Agopszowicz¹²⁴ natomiast określa samorząd jako wydzielenie przez państwo pewnego zakresu swojej władzy i kompetencji oraz przekazanie ich korporacjom samorządowym do samodzielnego wykonywania.

Samorząd terytorialny można też zdefiniować, posługując się dwoma zasadami, które wyznaczają niejako jego ramy, ale też stanowią fundament i przesądzają o istocie tego terminu. Są to decentralizacja i subsydiarność. Zasada subsydiarności stanowi materialny, przedmiotowy element definicji samorządu, pozwalający na uszeregowanie jego zadań i kompetencji w sposób adekwatny do możliwości danego szczebla organizacyjnego. Ale zasada ta określa coś więcej niż tylko racjonalny podział władzy. Jest odpowiedzią na uzasadnione oczekiwanie społeczności lokalnej co do możliwości decyzyjnych w sprawach najściślej z nimi związanych. Podobnie jest z decentralizacją, która jednak nie dotyczy samych kompetencji¹²⁵, a relacji pomiędzy organami władzy i w tym zakresie idealnie uzupełnia wspomniane powyżej definicje samorządu terytorialnego.

¹²³ Por.: *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010.

¹²⁴ Por.: A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994.

¹²⁵ J. Sobczak, *Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu*, [w:] *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), Warszawa 2017, s. 109 i następane.

2.3. Naczelne zasady określające istotę samorządu w Polsce – decentralizacja i subsydiarność

Kiedy w 1990 roku zapoczątkowano proces restytucji samorządu terytorialnego w Polsce (początkowo tylko na szczeblu gminy), przywrócono dualistyczny model ustroju administracji publicznej w terenie, składający się z dwóch pionów: rządowego i samorządowego. Pierwszy z nich zbudowany został w oparciu o zasady centralizmu i dekoncentracji, a składał się na niego zawodowy aparat urzędniczy z urzędami wojewódzkimi i wojewodami na ich czele. Drugi zaś został ukształtowany w myśl dwóch innych zasad: decentralizacji i subsydiarności (pomocniczości), stanowiących fundament demokratycznego państwa prawa i odgrywających istotną, a wręcz konstytutywną rolę w rozmowie o samorządzie terytorialnym¹²⁶. Na marginesie należy dodać, że analizując tę problematykę z perspektywy aktów prawa międzynarodowego, powyższe stwierdzenie może wymagać głębszego uzasadnienia. Nie jest jednak przedmiotem opracowania analiza komparatystyczna przyjętych, chociażby w Europie, rozwiązań normatywnych dla konstrukcji samorządu terytorialnego. Rozważania zostaną więc zawężone jedynie do prawa krajowego.

DECENTRALIZACJA

Zgodnie z regulacją zawartą w Konstytucji RP gwarancja funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz, co za tym idzie, decentralizacja władzy publicznej są naczelnymi zasadami ustrojowymi państwa. Taki pogląd ustrojodawca wyraził już w rozdziale pierwszym „Rzeczpospolita”, w art. 15., który brzmi:

Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

¹²⁶ J. Podgórska-Rykała, *Miejsce jednostek pomocniczych gminy w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy*, R. Radek (red.), Katowice 2013, s. 62.

Konstytucja RP wprowadziła tym samym autonomiczne rozumienie występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Podział ten powiązano ściśle z celem sformułowania adekwatnych struktur administracyjnych samorządu terytorialnego, nie zaś z potrzebami terenowymi administracji rządowej, jak to miało miejsce przed wejściem w życie konstytucji z 1997 roku¹²⁷.

W zacytowanym poniżej wyroku z 3 listopada 2006 roku Trybunał Konstytucyjny nader trafnie ujął zjawisko decentralizacji¹²⁸:

Decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. [...] Samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego od państwa jest gwarantowana konstytucyjnie¹²⁹.

W inny swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że:

Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze

¹²⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 64.

¹²⁸ Zob.: *Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych. Decentralizacja a recentralizacja*, J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020; *Samorząd terytorialny. Organy, zadania, finanse i aspekt międzynarodowy*, J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020; I. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), Warszawa–Łódź 2019; M. Kisała, *Granice decentralizacji*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja...*, op. cit.; *Modele administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich*, J. Podgórska-Rykała, M. Borski (red.), Sosnowiec 2017; H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, A. Lustrzykowski (red.), Toruń 2012; J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005; L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009.

¹²⁹ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa¹³⁰.

W doktrynie podkreśla się, że prawna definicja decentralizacji zwraca uwagę na trzy zasadnicze jej elementy:

- zadania publiczne przekazane do realizacji na szczebel lokalny;
- majątek oraz uprawnienia gwarantujące samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych posiadane przez organy władzy lokalnej;
- środki finansowe niezbędne dla realizacji własnej polityki, które są w dyspozycji zdecentralizowanych jednostek¹³¹.

Decentralizacja oznacza więc taki układ organizacyjny administracji publicznej, który charakteryzuje się „istnieniem – obok centralnego ośrodka – także podmiotów o pewnym stopniu niezależności od ośrodka centralnego w państwie”¹³².

Warto podkreślić, że decentralizacja władzy publicznej jest zjawiskiem złożonym i przebiegającym wielotorowo. Jej istotą jest tworzenie większej liczby niezależnych od organów stopnia wyższego ośrodków decyzyjnych, indywidualnie odpowiedzialnych za wykonywanie konkretnych zadań publicznych, ale jednocześnie mających we wskazanym zakresie samodzielność i wolną wolę. W układzie zdecentralizowanym zakłada się przekazanie zadań i kompetencji oraz – co najważniejsze – zabezpiecza

¹³⁰ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02.

¹³¹ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12.

¹³² E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 11.

potencjalną możliwość ich realizacji. To ostatnie wiąże się *stricte* z koniecznością przekazania bądź umożliwienia pozyskania wystarczających środków finansowych (m.in. podatków), pozwalających autonomicznym jednostkom na wykonywanie wskazanych zadań na odpowiednim poziomie.

Według Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy decentralizacja to „ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, nienależące do scentralizowanej administracji rządowej”¹³³.

Jednym z kanonów nowoczesnego państwa jest dostosowanie aparatu administracji do sprawnego wykonywania zadań publicznych. Żeby to osiągnąć, państwo powinno dążyć do stworzenia takich ram organizacyjnych, które będą najbardziej odpowiadały tym zadaniom¹³⁴. Wskazuje się bowiem, że „decentralizacja ułatwia wykonywanie zadań w państwie pod warunkiem prawidłowego podziału kompetencji między organy władzy”¹³⁵. Odpowiednie przyporządkowanie kompetencji i zadań do konkretnych organów władzy jest o tyle istotne, iż często stanowi gwarancję prawidłowej ich realizacji, co przekłada się bezpośrednio na jakość życia mieszkańców, a w dłuższej perspektywie także na rozwój społeczno-gospodarczy całych wspólnot lokalnych, regionalnych i samego państwa.

Celem procesu decentralizacji jest pełniejsze zaspokojenie potrzeb społecznych oraz zapewnianie społecznościom lokalnym szerokich możliwości współdecydowania o losach własnych jednostek terytorialnych. Ułatwia to dostosowanie działań administracji do miejscowych potrzeb i pozwala rozszerzyć obywatelską kontrolę nad wydatkami publicznymi i ich celowością¹³⁶. Przekazanie kompetencji decyzyjnych organom

¹³³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123.

¹³⁴ A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego. Struktury terytorialne a zadania korporacji samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 54.

¹³⁵ W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 5.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 47.

znajdującym się najbliżej obywateli umożliwia lepsze dostosowanie działań administracji publicznej do specyficznych potrzeb lokalnych danego terytorium¹³⁷.

SUBSYDIARNOŚĆ

Decentralizacja wiąże się ściśle z zasadą subsydiarności¹³⁸, inaczej zwaną pomocniczością. Termin ten wywodzi się z łacińskiego słowa *subsidiium* i oznacza: pomoc, wsparcie, siły rezerwowe¹³⁹. Zasada subsydiarności we współczesnym rozumieniu została sformułowana przez społeczną naukę kościoła katolickiego, szczególnie przez Papieża Leona XIII (*Rerum novarum*)¹⁴⁰ i Piusa XI (*Quadragesimo anno*). Ta druga encyklika wydana została w 1982 roku pod tytułem *O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do norm prawa Ewangelii*.

O subsydiarności papież Pius XI napisał tak:

[...] co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy się to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny. Wszelka czynność społeczna bowiem powinna w pojęciu i istocie swojej wspomagać członki ciała społecznego, nigdy zaś ich nie rozbijać, ani nie wchłaniać. Sprawy zatem niniejszej wagi i zabiegi skądinąd zbyt drobiazgowo powinna władza państwowa pozostawić niższemu zespołom. Tym swobodniej, usilniej i skuteczniej sprosta tym zadaniom, które do niej wyłącznie należą, ponieważ ona jedna

¹³⁷ J. Podgórska-Rykała, *Polityka równości płci na szczeblu samorządowym*, Sosnowiec 2016, s. 180.

¹³⁸ Zob.: *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000; Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, C. Porębski (przeł.), Kraków 1995; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2; W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; J.W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.

¹³⁹ W. Kopaliński, *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1999, s. 728.

¹⁴⁰ Leon XIII, *Rerum novarum. O kwestii robotniczej*, Wrocław 1996.

je wykonać zdoła: kierownictwem, nadzorem, przynaglaniem, powstrzymywaniem, stosownie do poszczególnego wypadku i potrzeby. Niech więc kierownicy państw będą przekonani, że im doskonalej hierarchiczny porządek z zachowaniem pomocniczej interwencji państwa panuje wśród rozlicznych zrzeszeń, tym wybitniejszy będzie i autorytet społeczny i społeczna działalność, tym lepszy i szczęśliwszy byt państwa¹⁴¹.

Autor tych słów podkreślał, że dążenia władzy centralnej do rezerwacji dla siebie zadań mniej istotnych z uwagi na ich skalę może prowadzić tylko do nadmiernego rozproszenia jej potencjału i siły. Subsydiarność natomiast, przez swą istotę, ma szansę wydobyć drzemiącą w społeczeństwach energię i przyczynić się do powstania autorytetu. Rozważania Piusa XI kontynuował następnie papież Jan Paweł II (*Centesimus annus*)¹⁴².

Subsydiarność jest nie tylko jedną z podstawowych zasad ustrojowych właściwych samorządowi terytorialnemu państw demokratycznych, ale odnosi się ją także do organizacji i funkcjonowania Unii Europejskiej. Znajduje więc ona podwójne umocowanie prawne – jest rekomendowana zarówno w prawie europejskim, jak i krajowym¹⁴³. Zgodnie z nią wszelkie zadania i decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu organizacji władzy. Na szczeble wyższe zaś powinny być przenoszone tylko te zadania, których jednostki znajdujące się niżej nie są w stanie samodzielnie wykonać w sposób zapewniający ich wystarczającą skuteczność i efektywność¹⁴⁴.

Zasadą pomocniczości posługuje się doktryna przy rozstrzyganiu problemu podziału władzy (zadań i kompetencji) pomiędzy państwo

¹⁴¹ Pius XI, *Quadragesimo anno*, online: www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931.html [dostęp: 22.03.2020].

¹⁴² Jan Paweł II, *Centesimus annus*, online: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html [dostęp: 15.06.2020].

¹⁴³ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku et al. (red.), Wrocław 2005, s. 71.

¹⁴⁴ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm...*, *op. cit.*, s. 75–85.

a inne podmioty o niepaństwowym charakterze¹⁴⁵. Dlatego też Kulesza¹⁴⁶ postrzegał ją przede wszystkim jako regulę dynamiczną, będącą niejako w ruchu, a nie ustaloną raz na zawsze, stałą i sztywną. Autor ten wskazywał wręcz, że jej immanentną istotą jest daleko posunięty relatywizm.

O potrzebie poszanowania zasady pomocniczości wspomina wyraźnie m.in. preambuła do polskiej konstytucji. Wypowiadał się o niej także wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny¹⁴⁷, stwierdzając, iż zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności¹⁴⁸. Sędziowie uznali, że:

zasada pomocniczości [...], umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości [...] polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe. [...] Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu¹⁴⁹.

¹⁴⁵ B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa...*, op. cit., s. 147–148.

¹⁴⁶ M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, op. cit., s. 126.

¹⁴⁷ Por. np.: Wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02.

¹⁴⁸ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji...*, op. cit., s. 21; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 43–45.

¹⁴⁹ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK 2/2003.

W utrwalonych poglądach orzecznictwa podkreśla się również, iż:

Wprowadzie jednostki samorządu terytorialnego mają szeroki zakres samodzielności, to jednak w dziedzinie wykonywania swych zadań mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami, a nie na zasadzie domniemania takich uprawnień. [...] konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od [...] zasady legalizmu¹⁵⁰.

Te dwie omówione zasady, decentralizacji i subsydiarności, doskonale się uzupełniają i współgrają ze sobą. Po pierwsze łączy je centralna idea jaką jest samodzielność, a po drugie, obie akcentują rozumienie władzy jako kategorii powstającej niejako *bottom up*, a więc oddolnie – od dołu, do góry. Władza zostaje rozproszona w sposób racjonalny i efektywny, z poszanowaniem wolności i niezależności jej poszczególnych ośrodków, a na pierwszym miejscu jest dobro ludzkie, zarówno w odniesieniu do jednostki, jak i wspólnoty – w tym przypadku lokalnej. Nie sposób stwierdzić, która z powyższych zasad ma pierwszeństwo, gdyż są one wobec siebie komplementarne. Obrazowo wyjaśnia to Lipowicz¹⁵¹, pisząc, że owe zasady tworzą mozaikę ustrojową, typową dla europejskiego dziedzictwa. Konstruują też stan równowagi pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem, współuczestnictwem i hierarchią, a także dyscypliną i przestrzenią na nieskrępowaną innowacyjność.

2.4. Organy jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego, aby móc skutecznie realizować przypisane im zadania, muszą działać za pośrednictwem swoich organów. Niemożliwe byłoby podejmowanie każdej decyzji przez społeczność

¹⁵⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 28 lipca 2017 r., sygn. akt P-II.4131.2.152.2017.

¹⁵¹ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 145.

lokalną, czyli grupę generalną składającą się z kilkunastu tysięcy czy nawet kilku milionów mieszkańców. Jak wskazuje EKSL, jednostki samorządu terytorialnego zarządzają swoimi sprawami publicznymi „przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają” (art. 3 ust. 2 EKSL). O charakterze organów wykonawczych dokument nie przesądza, co powoduje, iż w poszczególnych krajach europejskich ich rodzaj, sposób wyboru, zadania i kompetencje różnią się znacząco. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno monokratyczny, jak i kolegialny, może być wyłaniany w wyborach bezpośrednich albo przez radę i przed nią wyłącznie odpowiadać. Relacja pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi nie została przesądzona w prawie europejskim – wpływają one na siebie różnorako, współdziałając, ale też dość często posiadając instrumenty o charakterze niejako hamulcowym¹⁵².

Konstytucja RP w art. 169 stanowi, że: „jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”.

**ORGANY
STANOWIĄCE
I WYKONAWCZE**

Zgodnie z art. 11 u.s.g. do organów stanowiących zalicza się radę gminy, natomiast organem wykonawczym w gminie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od liczby mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego. Podobną regulację zamieszczono w przepisach powiatowych – gdzie art. 8 u.s.p. wskazuje na dwa organy: radę powiatu i zarząd powiatu – oraz wojewódzkich, które w art. 15 u.s.w. wyszczególniają – analogicznie jak w powiecie – sejmik województwa i zarząd województwa. Dwie ostatnie jednostki zarządzane są w całości przez organy kolegialne (rada, sejmik, zarząd), natomiast w gminie organ wykonawczy ma charakter monokratyczny. Mimo tych różnic kadencja wszystkich organów jest identyczna i wynosi pięć lat.

Organem stanowiącym i kontrolnym w jednostkach samorządu terytorialnego jest rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa –

**ORGAN
STANOWIĄCY
I KONTROLNY**

¹⁵² J. Podgórska-Rykała, *Organ stanowiący w gminie. Model polski na tle rozwiązań ustrojowych przyjętych w wybranych państwach europejskich (Francja, Niemcy)*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2017, 1 (22), s. 17.

w zależności od szerebła. Jeśli chodzi o ich liczebność, to wybiera się: 15 radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców; 21 w gminach do 50 tys. mieszkańców; 23 w gminach do 100 tys. mieszkańców; 25 w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po 3 na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45 radnych (art. 17 u.s.g.). W powiatach wybiera się natomiast: 15 radnych w tych liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po 2 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych (art. 9 u.s.p.). W województwach zaś wybiera się 30 radnych w jednostkach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (art. 16 u.s.w.).

Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, jako organy stanowiące i kontrolne, realizują swoje zadania poprzez podejmowanie uchwał¹⁵³. W doktrynie wskazuje się, iż uchwały stanowią sposób wyrażenia stanowiska przez organ kolegialny o wieloosobowym składzie¹⁵⁴. Podejmowane są w trakcie sesji w drodze głosowania, a ich celem jest rozstrzygnięcie określonych spraw publicznych o zasięgu lokalnym¹⁵⁵.

UCHWAŁY

Jeśli chodzi o organy wykonawcze, to w gminie będzie to: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który od 2002 roku wybierany jest w wyborach bezpośrednich. W gminach wiejskich organem wykonawczym jest wójt. W gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na ich terytorium, organem wykonawczym jest burmistrz. W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców jest to prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym¹⁵⁶. Różnice dotyczą jednak tylko nazewnictwa, gdyż zakres kompetencji jest dla wszystkich trzech typów organów taki sam.

**ORGANY
WYKONAWCZE**

Zadaniem organu wykonawczego jest kierowanie bieżącymi sprawami gminy, reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31 u.s.g.) oraz wykonywanie uchwał rady gminy i innych zadań nałożonych na gminę przez przepisy prawa (art. 30 u.s.g.). Do jego zadań należy też w szczególności:

**ZADANIE
ORGANU
WYKONAWCZEGO**

¹⁵³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 291.

¹⁵⁴ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 135.

¹⁵⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, s. 250.

¹⁵⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 82.

przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. W realizacji zadań własnych wójt podlega jedynie radzie gminy. Swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 u.s.g.).

W doktrynie podkreśla się, że pozycja prawna rady jako organu kontrolnego uległa znacznemu osłabieniu w związku ze zmianą modelu wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Do momentu wejścia w życie wprowadzającej zmianę ustawy rada dysponowała silnymi narzędziami kontroli działalności organu wykonawczego, m.in. dokonywała wyboru jego i całego zarządu. Monokratyczny podmiot natomiast, mający demokratyczną legitymizację społeczeństwa, taką samą jak ta, którą posiada rada, jest organem o silniejszej pozycji niż to miało miejsce przed 2002 rokiem¹⁵⁷. W doktrynie pojawia się wokół tych zagadnień sporo kontrowersji. Dla przykładu – niektórzy autorzy nadal utrzymują, że „organy stanowiące zajmują pozycję dominującą w strukturze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego”¹⁵⁸, uzasadniając to przepisami prawa. Pojawiają się jednak poważne wątpliwości, czy tak jest w rzeczywistości, gdyż zarówno z perspektywy formalnej, jak i tym bardziej praktyki ustrojowej taka teza nie jest łatwa do obrony, szczególnie w sytuacji, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje opcję polityczną tożsamą z większością w radzie. W istocie zmiana, która zaszła w 2002 roku w sposobie wybierania organu wykonawczego w gminach miała kolosalne znaczenie dla funkcjonowania samych jednostek. Zrewolucjonizowała bowiem relacje zachodzące pomiędzy radą i wójtem (burmistrzem, prezydentem), komplikując je. Okazało się, że organ wykonawczy i tzw. większość w organie stanowiącym częstokroć reprezentują odmienne orientacje polityczne, co skutkuje konfliktem i zacieklą walką o wpływy w danej miejscowości¹⁵⁹. Co więcej, radni, działając na podstawie i w granicach prawa, mogliby

¹⁵⁷ J. Podgórska-Rykała, *Organ stanowiący w gminie...*, *op. cit.*, s. 23.

¹⁵⁸ C. Martysz, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 371.

¹⁵⁹ P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), Lublin 2004, s. 12.

wpływać na pracę wójta (burmistrza, prezydenta miasta), dla przykładu poprzez uchwalenie wytycznych w kwestii realizacji zadań własnych gminy. Jasno wskazuje na to art. 18 u.s.g., w którym nie sformułowano żadnych ograniczeń dla rady w tymże zakresie – radni jednak najczęściej nie wiedzą o tej możliwości, gdyż nie mają wystarczającej wiedzy fachowej¹⁶⁰. Ponadto istnieje wątpliwość co do sposobu egzekwowania owych zaleceń. Jak wskazuje Paweł Chmielnicki:

wójt niewątpliwie ma obowiązek te wytyczne realizować, ale nie mają one charakteru przepisów powszechnie obowiązujących. [...] odpowiedzialność wójta za nieprzestrzeganie wytycznych będzie przebiegała według zasad regulujących odpowiedzialność polityczną¹⁶¹.

Warto jeszcze zauważyć, iż wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast za swoją pracę otrzymują wynagrodzenie, mandat sprawują więc „zawodowo”. Przeciwnie jest w przypadku radnych, których praca jest określana mianem społecznej, a pewnego rodzaju zwrotem kosztów wykonywania wyznaczonych im obowiązków jest dieta, którą comiesięcznie otrzymują¹⁶². Tematyka ta doczekała się jednak rozległej literatury, zarówno prawniczej, jak i politologicznej, wypada więc w tym miejscu odesłać do opracowań innych autorów i powrócić do głównego nurtu rozważań¹⁶³.

¹⁶⁰ Zob.: Komentarz A. Agopszowicza [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 120 i przywołane w treści orzecznictwo.

¹⁶¹ P. Chmielnicki, *Określenie relacji...*, *op. cit.*, s. 16.

¹⁶² Por. J. Podgórska-Rykała, *Bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako potencjalne źródło konfliktu na lokalnej scenie politycznej*, [w:] *Wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim*, J. Podgórska-Rykała, K. Stelmach, M. Marmola (red.), Katowice 2015 (Vademecum Śląsk).

¹⁶³ Zob. np.: *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, M. Korcuć, P. Stańczyk (red.), Kraków 2000; Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego*, Zielona Góra 1999; Z. Zell, *Interesy prawne radnych. Prawo – Doświadczenia*, Zielona Góra 2003; K. Dzienszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004; *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, L. Habuda (red.), Wrocław 2000; *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, M. Barański, M. Stolarczyk (red.), Katowice 2003; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu*

Co ciekawe:

w Europie nadal popularna jest formuła wyborów pośrednich organów wykonawczych – niejako rozwiązująca wskazany problem. Wprowadzenie do struktury organów samorządu bezpośrednio wybieranego burmistrza staje się jednak coraz częstszym kierunkiem reform. Z wyborami bezpośrednimi spotykamy się m.in. na Ukrainie, Słowacji, Słowenii, Litwie, Węgrzech, Cyprze, w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji, we Włoszech, w niemalże wszystkich landach niemieckich oraz austriackich a także [...] w Anglii¹⁶⁴.

ZARZĄD Inaczej niż w gminach uregulowano organy wykonawcze w powiatach i województwach. Są to nadal instytucje kolegialne. W powiecie zarząd liczy od trzech do pięciu osób i są to: starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Wszyscy oni muszą być obywatelami polskimi. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła lub senatora. Zarząd wybierany jest przez radę powiatu w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Radni wybierają starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, natomiast wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu wybiera się zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym i co ważne – na wniosek starosty (art. 27 u.s.p.).

**ZADANIA
ZARZĄDU
POWIATU**

Do zadań zarządu powiatu należy m.in.: przygotowywanie projektów, a potem, po uchwaleniu, wykonywanie uchwał rady, opracowywanie programów rozwoju, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz uchwalanie regulaminu organizacyjnego

terytorialnego w Polsce na tle europejskim, Toruń 2008; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2004; *Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), Toruń 2008; A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.

¹⁶⁴ J. Podgórska-Rykała, M. Obrębska, *Kierunki przekształceń...*, *op. cit.*, s. 33–34.

starostwa powiatowego. W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu.

Na podstawie takich samych zasad jak w przypadku powiatu uregulowano organ wykonawczy w województwie. W skład zarządu województwa wchodzi pięć osób, w tym: marszałek i jeden bądź dwóch wice-marszałków oraz pozostali członkowie zarządu (art. 31 u.s.w.). Uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos oddany przez marszałka.

**ZARZĄD
WOJEWÓDZTWA**

2.5. Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego

Przedmiotem działań samorządu terytorialnego jest administrowanie sprawami publicznymi, czyli wykonywanie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej¹⁶⁵. Regulacje europejskie postulują domniemanie kompetencji wspólnot lokalnych we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Wskazuje na to wyraźnie art. 4 ust. 2 EKSL: „Wspólnoty lokalne posiadają, w ramach prawa, całą swobodę w wypełnianiu swej inicjatywy w każdej kwestii, która nie jest wyłączona spod ich kompetencji lub przypisana innej władzy”.

**ADMINISTROWANIE
SPRAWAMI
PUBLICZNYMI**

Na temat zadań publicznych, ich istoty i podziału już od lat 90. XX wieku wielokrotnie wypowiedali się przedstawiciele doktryny¹⁶⁶, jak

¹⁶⁵ B. Dolnicki, *Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej*, [w:] *Polityka lokalna...*, *op. cit.*, s. 71.

¹⁶⁶ Por.: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994; *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), *op. cit.*; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*; B. Jaworska-Dębska, *Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013; Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011; M. Stahl, *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących*, [w:] *System prawa administracyjnego*, *op. cit.*; R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji*

i orzecznictwo¹⁶⁷. Jest to zagadnienie niezwykle istotne szczególnie w kontekście współpracy międzysektorowej i coraz powszechniejszego trendu przekazywania realizacji zadań innym, niepublicznym instytucjom.

Podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne jest ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną, nawet jeśli jego wykonawcą staje się podmiot spoza jej struktur¹⁶⁸. W linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, poprzedzającej wejście w życie Konstytucji z 1997 roku, ale utrzymanej po tej dacie, przyjmuje się, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego (zarówno własne, jak i zlecone) mają charakter zadań publicznych, ponieważ służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych. Owe zaspokojenie potrzeb mieszkańców jest podstawowym celem samorządu. Co więcej, podkreśla się, że wynika to z samej istoty instytucji samorządu terytorialnego, a więc z zasady, że jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, działając jednak we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹⁶⁹.

Podstawową cechą polskiego samorządu jest niezależność poszczególnych jego szczebli względem siebie. Pomiedzy nimi nie zachodzi hierarchiczne podporządkowanie. Gmina, powiat i województwo posiadają statusy osób prawnych, a więc podmiotów w pełni samodzielnych¹⁷⁰. Tylko w ujęciu administracyjno-organizacyjnym w skład województwa

**ZASPOKOJENIE
POTRZEB
MIESZKAŃCÓW**

**NIEZALEŻNOŚĆ
SZCZEBLI**

i nauki prawa administracyjnego), „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8; J. Stec, *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus” 1998, nr 7; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12; K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12; P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6; M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.

¹⁶⁷ Zob. np.: wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 13 lipca 2012 r., sygn. akt III SK 44/2011; uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W. 10/93; postanowienie SN z 26 września 1996 r., sygn. akt III ARN 45/96.

¹⁶⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, *op. cit.*, s. 25 i następane.

¹⁶⁹ Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W. 10/93.

¹⁷⁰ J. Podgórska-Rykała, *Miejsce jednostek pomocniczych gminy...*, *op. cit.*, s. 63.

wchodzą powiaty, a w skład powiatów gminy. Wskazują na to odpowiednie przepisy ustaw samorządowych, wprowadzając zasadę mającą znaczenie dla delimitacji granic poszczególnych jednostek: jednostki podziału niższego szczebla muszą bez reszty mieścić się w jednostkach szczebla wyższego. Zasada ta wynika m.in. z art. 3 ust. 3 u.s.p.: „Ustalenie granic powiatu następuje przez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu”. Również art. 4 ust. 2 u.s.w. odnosi się do tej kwestii w sposób następujący: „Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”.

Bez znaczenia jest w kontekście podziału zadań publicznych wielkość i rozległość terytorialna poszczególnych jednostek. Województwo, mimo że zajmuje największy obszar, nie posiada jednak żadnych uprawnień, w tym nadzorczych, względem powiatów i gmin¹⁷¹. Co za tym idzie, również powiat nie posiada kompetencji władczych względem gmin leżących w jego obrębie. Należy przy tym podkreślić, że to gminy są podstawowymi i jedynymi konstytucyjnymi jednostkami terytorialnymi (na ich rzecz ustrojodawca przewidział domniemanie kompetencji), zaś powiaty i województwa mają węższy i ściślej określony zakres działania¹⁷².

Ustrojodawca w art. 163 Konstytucji RP przypisał na rzecz samorządu terytorialnego zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Dla zabezpieczenia możliwości ich prawidłowego wykonania zapewnił im też udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających danej jednostce zadań.

Wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się:

- dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w celu zapewnienia sobie dochodów

¹⁷¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wydanie II, Kraków 2006, s. 174.

¹⁷² D. Strus, *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 9 (82), s. 88.

własnych¹⁷³. Co istotne, zmiany w zakresie przypisanych samorządom zadań i kompetencji mogą następować jedynie wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 Konstytucji RP).

**ZADANIA
WŁASNE
I ZLECONE**

Ustawodawca podzielił zadania jednostek samorządu terytorialnego na dwie kategorie: własne i zleczone¹⁷⁴. Te pierwsze służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i są finansowane z własnych dochodów lub z subwencji, a jednostki realizują je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹⁷⁵. Warto zaznaczyć, że podział ten ma tradycję tak długą, jak europejski samorząd terytorialny, którego zręby powstały w XIX-wiecznych Prusach. Wraz z reformą miast z 1808 roku i zmianą zakresu ich zadań uznano, że kompetencje z dziedziny policji administracyjnej będą przysługiwały samorządowi, ale wyłącznie na zasadzie zlecenia ich przez władzę państwową, a nie odstąpienia. Podział ten przyjął się następnie w innych krajach i stał symbolicznym kryterium granic samodzielności przedmiotowej wspólnot lokalnych.

W ślad za utrwalonymi rozwiązaniami ustrojowymi również w EKSL przyjmuje się tak ujmowany dualizm zadań. Zadania własne twórcy Karty określają jako podstawowe kompetencje społeczności lokalnych, a zleconymi nazywają uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań (art. 4 ust. 1 EKSL). Obok zadań zarządzonych w drodze ustawy wyróżnia się także zadania zleczone (powierzone) na podstawie porozumienia z organami władzy centralnej lub regionalnej (art. 4 ust. 5 EKSL).

W Konstytucji RP wskazuje się natomiast, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, które ustrojodawca nazywa zadaniami zleconymi (art. 166 Konstytucji RP). Konstytucja RP zastrzega ponadto, iż działalność samorządu podlega kontroli, która może być ograniczona tylko do zasady legalności (art. 171

¹⁷³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2019 poz. 1170).

¹⁷⁴ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 28–31.

¹⁷⁵ P. Dobosz, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2007, s. 108.

ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że jednostki mają swobodę w decydowaniu i bez żadnych instrukcji lub odgórnych poleceń mogą kształtować lokalne czy regionalne stosunki.

Drugą kategorię stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W doktrynie wskazuje się, iż „granica dopuszczalności przekazywania gminie zadań przez państwo zamyka się pomiędzy «zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty», a «sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym»”¹⁷⁶. Co istotne, wszystkie zadania zlecone mają charakter obligatoryjny, a warunkiem ich wykonywania jest przekazanie przez administrację rządową środków finansowych na ich realizację¹⁷⁷. Ustawy określają, które zadania własne mają charakter obowiązkowy, a które są fakultatywne. U podstaw tego rozróżnienia leży próba zagwarantowania społecznościom lokalnym świadczeń publicznych na poziomie minimalnym. Ustawodawca nie formułuje więc katalogu zadań obligatoryjnych, a odsyła w tym zakresie do przepisów prawa materialnego¹⁷⁸.

Katalog zadań gmin – jako podstawowych i najważniejszych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego – jest otwarty. Art. 6 ust. 1 u.s.g. wskazuje bowiem, że „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Z tego przepisu wywieść można, że gmina posiada domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach lokalnych. Ustawa ta wskazuje ponadto w art. 2 ust. 1, że „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Powyższy przepis wiąże się ściśle z podmiotowością publicznoprawną gminy. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają bowiem osobowość prawną i, co za tym idzie, wyposażone zostały we władztwo administracyjne na swoim terytorium. W związku z tym władztwem gminy wykonują szereg zadań publicznych, samodzielnie decydując – w granicach prawa – o sposobie ich realizacji¹⁷⁹.

**ZADANIA
OBOWIĄZKOWE
I FAKULTATYWNE**

**KATALOG
ZADAŃ GMIN**

**DOMNIEMANIE
KOMPETENCJI**

¹⁷⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 66.

¹⁷⁷ M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 13.

¹⁷⁸ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 12–13.

¹⁷⁹ M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009, s. 34–35.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te, w rozumieniu ustawy, są zwane zadaniami użyteczności publicznej, a ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 u.s.g.). Ich katalog w szczególności obejmuje sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 u.s.g.).

Jak już zostało wspomniane, ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, a przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji (art. 7 ust. 3 u.s.g.).

Jeśli chodzi o zadania zlecone, to ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum. Zadania zlecone gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej, a także na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (powiatami i województwami) – w zakresie ich właściwości. Na realizację tych zadań gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości niezbędnej do pokrycia kosztów ich wykonania (art. 8 u.s.g.).

**ZADANIA
ZLECONE**

W celu wykonywania swoich obowiązków gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Może też je realizować, współdziałając z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zarówno gminy, jak i związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym również pomocy finansowej (art. 10 u.s.g.).

**UMOWY
Z INNYMI
PODMIOTAMI**

Również powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1 u.s.p.). Są to zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Ustawowy katalog zadań własnych powiatu jest zamknięty i ujęto w nim zadania z zakresu: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów

**POWIAT –
ZADANIA
PUBLICZNE
O CHARAKTERZE
PONADGMINNYM**

i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 2o) obronności; promocji powiatu; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; działalności w zakresie telekomunikacji (art. 4 ust. 1 u.s.p.).

Powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący. W doktrynie i orzecznictwie utrwalony został pogląd, że w przeciwieństwie do gmin powiaty nie mogą wykraczać poza wskazane przez ustawodawcę ramy. Zawarte w katalogu zadania mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, co stanowi nadrzędny cel działania powiatu. Jednak jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gliwicach:

Sposób realizacji uregulowanych w przywołanej ustawie celów nie został zawężony do konkretnych działań, wszak nie jest możliwa ich realizacja w sposób sprzeczny z prawem. Wyczerpujące sprecyzowanie zakresu działań mieszczących się wśród przywołanych sfer nie jest możliwe. [...] Charakter zadań powiatu nie został w systemie obowiązującego prawa precyzyjnie zdefiniowany¹⁸⁰.

POROZUMIENIA

Powiat może zawierać porozumienia: z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej oraz z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu, w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 5 u.s.p.).

W myśl art. 6 ust. 1 u.s.p. w celu wykonywania swoich zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Jednostki te mogą przybierać różne formy prawne, w szczególności mogą to być spółki prawa handlowego lub samorządowe zakłady budżetowe, na co wyraźnie wskazuje brzmienie art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku¹⁸¹ (dalej: u.g.k.). Jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to organ stanowiący, rada powiatu, decyduje o wyborze takiej formy działalności (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.).

¹⁸⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 895/09.

¹⁸¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2019 poz. 712).

Co do zasady, działalność powiatu należy zaliczyć do zakresu gospodarki komunalnej, która – jak podkreśla się w orzecznictwie¹⁸² – nie ma charakteru zarobkowego. Jest to pewne zawężenie zadań powiatu w stosunku do tych należących do innych jednostek samorządowych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k. gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Definicja ta nie jest co prawda wyczerpująca, ale akcentuje wyraźnie tezę, że zadania własne powiatu stanowią przedmiot i cel zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zgodnie z art. 33b u.s.p. jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży są częścią struktury powiatowej administracji zespolonej.

Ustawy mogą też określać inne zadania powiatu, a sam powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy może przekazywać jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w zawartym pomiędzy gminą a powiatem porozumieniu. Ustawy mogą także nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów (art. 4a u.s.p.).

Do obowiązków samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 u.s.w.). Zakres jego działalności nie może jednak naruszać samodzielności powiatów i gmin. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową (art. 6 ust. 1 u.s.w.).

Zakres zadań województwa został uregulowany odmiennie w stosunku do katalogów właściwych dla gminy i powiatu. Ustawodawca

¹⁸² Por.: wyrok WSA w Gliwicach z 7 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Gl 895/09.

w pierwszej kolejności wskazuje na zadanie związane z prowadzeniem polityki rozwoju. Podstawowym aktem prawnym rangi ustawowej, który reguluje to zagadnienie jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸³ (dalej: u.z.p.p.r.). Określa ona m.in. zasady, podmioty i relacje pomiędzy nimi (art. 1 u.z.p.p.r.), a także definiuje politykę rozwoju jako: zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2 u.z.p.p.r.).

W kręgu podmiotów prowadzących politykę rozwoju ustawodawca wskazuje: Radę Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i gminny (art. 3 u.z.p.p.r.). Zasadniczym ogniwem szczebla samorządowego jest jednak województwo, bo, jak podkreśla się w doktrynie, jest ono najlepiej dysponowane do wykonywania funkcji strategicznych i planistycznych¹⁸⁴.

Na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju składają się następujące elementy:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych – publicznych i prywatnych – w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

¹⁸³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2019 poz. 1295).

¹⁸⁴ Por. np.: J. Podgórska-Rykała, *Strategia jako główne narzędzie prawno-polityczne zarządzania rozwojem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, D. Janczewska (red.), t. XIX, z. 11, cz. II, *Dylematy współczesnego przedsiębiorstwa*.

- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 11 ust. 2 u.s.w.).

Wyliczenie to otwiera w u.s.w. rozdział zatytułowany „Zakres działalności”, z czego można wnioskować, że planowanie jest pierwszym chronologicznie i najważniejszym zadaniem na tym szczeblu.

Samorząd województwa, aby zrealizować cele związane z prowadzeniem polityki rozwoju, zobligowany został do uchwalenia strategii rozwoju (art. 11 ust. 1 u.s.w.). Należy uwzględnić w niej – w szczególności – następujące priorytety:

**STRATEGIA
ROZWOJU**

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Dokument ten obligatoryjnie zawierać musi diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, cele strategiczne oraz kierunki działań podejmowanych przez samorząd jednostki do osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju (art. 11 ust. 1c u.s.w.). Co ważne, uchwała o przyjęciu strategii nie jest aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie pojawia się wiele tez wskazujących na to, iż treści planów i programów, mające charakter prognoz, analiz czy zasad polityki, jaką mają prowadzić organy wykonawcze, nie posiadają charakteru normatywnego, a wręcz przeciwnie, stanowią jedynie wytyczne i kierunki działań¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05.

Formułowanie samej strategii odbywa się przy współpracy wielu podmiotów, w szczególności jednostek lokalnego samorządu terytorialnego (gmin i powiatów), samorządu gospodarczego i zawodowego, administracji rządowej (m.in. wojewody), innych województw, organizacji pozarządowych, szkół wyższych i jednostek naukowo-badawczych, a także, w razie potrzeby, organizacji międzynarodowych i regionalnych (art. 12 u.s.w.). Przygotowanie strategii jest zadaniem wspólnym organu stanowiącego i wykonawczego samorządu województwa: sejmik określa w drodze uchwały m.in. zasady, tryb i harmonogram jej opracowania (art. 12a u.s.w.), a zarząd przygotowuje na tej podstawie projekt dokumentu (art. 41 u.s.w.). Strategię uchwała sejmik, co też należy do jego wyłącznej właściwości (art. 18 u.s.w.).

SPÓŁKI

Dla realizacji swoich zadań w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może do nich przystępować. Może też utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Poza tą sferą natomiast województwo może tworzyć jedynie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, ale z zastrzeżeniem, że ich działalność mieści się w zakresie działań promocyjnych, edukacyjnych lub wydawniczych bądź polega na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służącym rozwojowi województwa (art. 13 u.s.w.). Ponadto, podobnie jak gminy i powiaty, ma prawo zawierać porozumienia z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z innymi województwami, których celem ma być powierzenie prowadzenia zadań publicznych. Może też tworzyć wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 8 u.s.w.), a także współtworzyć stowarzyszenia (art. 8b u.s.w.).

W art. 14 u.s.w. ustawodawca zawarł katalog zadań samorządu województwa, a więc zadań publicznych o charakterze wojewódzkim. Są to w szczególności zadania z zakresu: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska;

transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji oraz ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Wyliczenie to nie jest jednak wyczerpujące. Ustawy mogą bowiem określać inne sprawy należące do obszaru działalności województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej. Mogą też – jak w przypadku gmin i powiatów – nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań w obrębie organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Analiza rozwiązań prawnych wynikających z ustaw ustrojowych i innych komplementarnych w omawianym zakresie regulacji prawnych pozwala na wyodrębnienie kilku ogólnych zasad, które charakteryzują podział zadań publicznych¹⁸⁶. Najważniejsze wydaje się założenie, że podział ten dokonywany jest na podstawie konstytucyjnej reguły domniemania właściwości władzy samorządowej w sprawach publicznych. Zadania te stanowią istotną część zadań publicznych. Co więcej, również Konstytucja RP przesądza o dominującej pozycji gminy.

Warto również zwrócić uwagę na odmienny sposób regulacji katalogów zadań poszczególnych szczebli samorządu. W odniesieniu do gminy ma on charakter otwarty (ustawodawca wskazuje na to, posługując się przy wyliczeniu zwrotem „w szczególności”). Otwarty pozostaje także wykaz zadań województwa. Odmiennie rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do powiatów, gdzie zdecydowano się na katalog zamknięty. Wskazać należy także na ogólne ujęcie poszczególnych zadań i ich podobieństwo w danych katalogach (np. edukacja publiczna, kultura, ochrona zabytków i wiele innych). Rolę kryterium rozróżniającego przypisać można m.in. zasięgowi, tj. określeniom typu: „lokalny” – w przypadku gminy, „ponadgminny” – dla powiatu oraz „wojewódzki” – w stosunku do województwa.

**REGUŁA
DOMNIEMANIA
WŁAŚCIWOŚCI**

**ODMIENNY
SPÓSOB
REGULACJI
KATALOGÓW
ZADAŃ**

¹⁸⁶ K. Wójtowicz, *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, z. 4 (40), s. 304–305.

**ZADANIA WŁASNE
I ZLECONE**

Podkreślenia wymaga również przyjęcie przez ustawodawcę podziału na zadania własne i zleczone. W przepisach odniesiono się jednak do niego jednoznacznie tylko w przypadku regulacji gminnej, u.s.p. i u.s.w. nie posługują się tym rozróżnieniem wprost, przy czym obie dopuszczają realizację zadań z zakresu administracji rządowej, traktując je jako nieco zmodyfikowany odpowiednik kategorii zadań zleconych¹⁸⁷. Nie można zapominać jednak o definicji konstytucyjnej zadań własnych, wyrażonej w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie ustrojodawca wskazuje, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W kolejnym ustępie (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP) wprowadza natomiast kategorię „uzasadnionych potrzeb państwa” jako warunek dopuszczalności zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania innych zadań publicznych – tzw. zleconych. W tym kontekście gmina, powiat i województwo, wykonując zadania publiczne, z jednej strony zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej, a z drugiej mają charakter jednostki wykonawczej terenowej administracji rządowej¹⁸⁸. Dla gminy dokonano jeszcze jednego podziału zadań publicznych, a mianowicie na zadania własne o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym. Warto też zaakcentować relewantność reguł finansowania realizacji zadań przez administrację samorządową. Koszty realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego pokrywają z własnych źródeł, natomiast pozostałe zadania – te o charakterze zleconym – powinny zostać sfinansowane przez podmioty zlecające.

**UZASADNIONE
POTRZEBY
PAŃSTWA**

W doktrynie zaznacza się, że zakres zadań samorządu terytorialnego nie może być dowolnie komponowany. Pozbawienie gminy, będącej jednostką podstawową, nawet wybranych, bazowych kompetencji może zaważyć na jej systemowej pozycji i skutecznie odebrać jej fundamentalną decyzyjność w sprawach istotnych dla mieszkańców, a tym samym osłabić ją na tyle, by zachwiana została stabilizacja samorządu terytorialnego w państwie. Wydaje się bowiem, że źródłem sukcesu

¹⁸⁷ Por.: E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zleczone...*, *op. cit.*

¹⁸⁸ Zob.: Komentarz P. Dobosza [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, *op. cit.*, s. 97.

samorządności w Europie jest właśnie wielki szacunek do podstawowego zakresu kompetencji wspólnot lokalnych, przekazanych im trwale do dyspozycji¹⁸⁹.

Pochylając się nad omówionymi w niniejszym rozdziale zadaniami, warto wskazać te, które najczęściej są przedmiotem współpracy międzysektorowej. Oczywiście jest to sprawa bardzo indywidualna i uzależniona od lokalnych warunków, ale zasadniczy trzon współpracy opiera się jednak na zadaniach raczej wpisujących się w szeroko pojęty zakres polityki społecznej.

Dla przykładu, w programach współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi w latach 2014–2018 zostało wyszczególnionych 12 zadań priorytetowych, jednakowych na każdy kolejny rok. Były to: pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; integracja i aktywizacja osób starszych, w tym kombatantów i osób represjonowanych; ochrona i promocja zdrowia; przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; działanie na rzecz osób niepełnosprawnych; kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej i regionalnej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej w ramach zaspakajania potrzeb kulturalnych mieszkańców miasta oraz realizacji zadań własnych gminy i powiatu; kultura fizyczna i turystyka; ekologia i ochrona środowiska; promocja i organizacja wolontariatu; aktywizacja społeczności lokalnych i promocja społeczeństwa obywatelskiego oraz świadomości prawnej obywateli; edukacja, oświata i wychowanie¹⁹⁰.

Warto zaznaczyć, że w zależności od jednostki samorządu terytorialnego, jej położenia geograficznego, charakteru, wielkości, tradycji i wielu innych czynników – organizacje funkcjonujące na jej terenie podejmują odmienną działalność, często związaną właśnie z potrzebami

¹⁸⁹ I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 96.

¹⁹⁰ Por.: program współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2018 rok, załącznik do uchwały Nr XLVIII/906/17 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2017 r., s. 8–10.

miejscowymi. Zasadniczo z raportu¹⁹¹ Stowarzyszenia Klon/Jawor z 2018 roku wynika, że organizacje pozarządowe w Polsce najczęściej zajmują się sportem, turystyką, rekreacją i hobby (35%), kulturą i sztuką (14%), edukacją i wychowaniem (13%), ochroną zdrowia (8%), pomocą społeczną (7%), rozwojem lokalnym (6%) i wieloma innymi tematami, w tym m.in. ochroną środowiska, rynkiem pracy, badaniami naukowymi, działalnością międzynarodową czy religią. Wiele organizacji, mimo że wykazuje w statucie bardzo szerokie pole działania, koncentruje się w swojej aktywności na konkretnych tematach i tym samym wypracowuje swoistą specjalizację. Oba aspekty są istotne, ponieważ w przypadku nawiązywania współpracy międzysektorowej jednostki samorządu terytorialnego chętniej zlecają realizację zadań publicznych organizacjom najbardziej doświadczonym w danym zakresie, jednocześnie wymagając, by rodzaj zadania, który ma być realizowany, mieścił się w celach statutowych organizacji. Ma to na celu zabezpieczenie prawidłowości wykonania poszczególnych zadań, jako że finansowane są one ze środków publicznych.

¹⁹¹ Zob.: B. Charycka, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2018.

3. Sektor pozarządowy jako partner we współpracy międzysektorowej

3.1. Trzeci sektor a organizacje pozarządowe – definicje, klasyfikacje i funkcje

Poszukując definicji organizacji pozarządowej w literaturze przedmiotu, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na brak jednolitości w poszczególnych podejściach do terminu „trzeci sektor”. Wiadomo, że funkcjonuje on obok sektorów: publicznego oraz rynkowego, a wszystkie trzy są wzajemnie powiązane siecią zależności i wykazują sporo podobieństw. Różnią się jednak na tyle, by uzasadnić wskazane wyodrębnienie. Organizacje pozarządowe – w odróżnieniu od organów władzy publicznej, a podobnie jak podmioty rynkowe – są prywatne i powstają z inicjatywy ich założycieli. Z kolei w odróżnieniu od podmiotów rynkowych, a podobnie jak instytucje publiczne, działają w interesie publicznym, a nie prywatnym¹⁹².

TRZECI SEKTOR

¹⁹² Zob.: Z. Woźniak, *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), Warszawa 2001.

Schemat 3. Sektory gospodarki



Źródło: opracowanie własne.

Pierwszy sektor tworzą przedsiębiorcy, działający co do zasady dla zysku (a przynajmniej w zdecydowanej większości przypadków tak zwykło się definiować ich standardową funkcję celu). Drugi to sektor publiczny, a ściślej sektor administracji publicznej. Tutaj system bodźców nie dookreśla partykularnie skonkretyzowanego celu gospodarczego, ale precyzuje zadania publiczne stanowiące przez prawo. Priorytetem drugiego sektora jest realizacja dobra wspólnego, a jego podmioty tylko w wyjątkowych sytuacjach powinny prowadzić działalność gospodarczą (błędy rynku, monopol naturalny). Trzeci sektor nie ma jednolitej nazwy. W literaturze, doktrynie, judykaturze i języku potocznym można spotkać określenia typu: sektor społeczny, sektor pozarządowy (NGO – *non-governmental organization*), sektor *non profit* i *not for profit*, sektor podmiotów ekonomii społecznej czy zbiorczo – trzeci sektor. Można posłużyć się definicją wielkiej reszty: wszystko, co nie jest sektorem publicznym i prywatnym, to trzeci sektor, dla którego właściwą metodą koordynacji jest społeczna kooperacja,

oparta na samoorganizacji obywateli, wywodząca się z ducha społeczeństwa obywatelskiego¹⁹³.

Na aspekt związany z odróżnianiem społeczeństwa obywatelskiego od państwa, ale i od gospodarki, zwraca uwagę Barber, pisząc, że społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń obywatelska:

zajmuje miejsce pośrednie między władzą państwową a sektorem prywatnym. To nie tutaj głosujemy i nie tutaj sprzedajemy i kupujemy, lecz rozmawiamy z sąsiadami na temat przeprowadzania dzieci przez jezdnię, planujemy imprezę charytatywną na rzecz szkoły, zastanawiamy się, czy nasza parafia mogłaby utworzyć schronisko dla bezdomnych, organizujemy letnie zawody sportowe dla dzieci¹⁹⁴.

Spółeczeństwo obywatelskie zakorzenione jest w sferze prywatnej, rozwija się jednak dopiero wtedy, gdy jej granice zostaną przekroczone¹⁹⁵.

Wydaje się, że wskazać można bardzo wiele, często sprzecznych ujęć i klasyfikacji samego trzeciego sektora – a więc jego części składowych. Po pierwsze mamy do czynienia z łączeniem i niejako zrównywaniem pojęcia organizacji pozarządowej, organizacji *non profit* i organizacji trzeciego sektora. Podążając tym tropem, można używać wskazanych nazw zamiennie, uznając, że termin „trzeci sektor” zbiorczo definiuje wszystkie rodzaje i typy jednostek, organizacji czy instytucji zarejestrowanych i działających oficjalnie poza sektorem rządowym, nie dla osiągnięcia zysku. Można również uznać, że określenie to obejmuje zarówno organizacje mające formalny status organizacji pozarządowych, jak i organizacje oraz grupy nieformalne, charakteryzujące się jednak aktywnością społeczną wpisującą się w działalność pożytku publicznego. Trzeci sektor jest więc w tym ujęciu szerszy, a same formalnie zarejestrowane organizacje pozarządowe stanowią tylko jego część składową. Trzecią możliwością jest zgoda na to, by omawianym pojęciem objąć wszystkie przedsięwzięcia

¹⁹³ M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2020 [w druku].

¹⁹⁴ B.R. Barber, *op. cit.*, s. 360–361.

¹⁹⁵ J. Szacki, *Wstęp. Powrót do idei...*, *op. cit.*, s. 56.

mające charakter społeczny, również takie, które ze względu na formę prawną kwalifikowane są do sektora biznesowego. Chodzi tu o podmioty ekonomii społecznej takie jak: przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz inne podmioty z tej grupy. Ich celem jest co prawda osiągnięcie zysku, ale zostaje on rozdzielony pomiędzy członków lub przeznaczony na cele społeczne¹⁹⁶.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: u.d.p.p.w.)¹⁹⁷ – z modyfikacjami obowiązującą od 2003 roku – organizacjami pozarządowymi są w Polsce osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia (art. 3 ust. 2), ale z zastrzeżeniem, że nie mogą one:

- być jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi (art. 3 ust. 2);
- działać w celu osiągnięcia zysku.

W art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. wskazane są ponadto inne podmioty, które nie mieszczą się w definicji organizacji pozarządowej, ale również prowadzą działalność pożytku publicznego. Są to m.in.:

- organizacje kościelne i związki wyznaniowe,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,
- kluby sportowe.

Ustawodawstwo polskie przewiduje zasadniczo trzy formy prawne tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych, są to: stowarzyszenia, fundacje oraz organizacje działające na podstawie odrębnych ustaw.

Można wskazać wiele klasyfikacji organizacji pozarządowych. Są one tworzone m.in. na podstawie zakresu tematycznego ich działalności, wielkości, zasięgu i obszaru geograficznego, na którym prowadzona jest

¹⁹⁶ J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 15.

¹⁹⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688).

aktywność, a także wielu innych czynników. Efektem tego jest ogromna różnorodność przenikających się wzajemnie podziałów. Zgodnie z regulacjami u.d.p.p.w. organizacje pozarządowe mogą podejmować działalność pożytku publicznego, a więc działalność społecznie użyteczną w sferze następujących zadań publicznych (art. 4 u.d.p.p.w):

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa;
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- działalności charytatywnej;
- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- działalności na rzecz integracji cudzoziemców;
- ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej;
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej;
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania;
- działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży;

- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- turystyki i krajoznawstwa;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego;
- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą;
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami;
- promocji i organizacji wolontariatu;
- pomocy Polonii i Polakom za granicą;
- działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- działalności na rzecz weteranów i weteranów poszkodowanych;
- promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą;
- działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym;
- rewitalizacji;
- działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

**KATALOG
OTWARTY**

Wskazany powyżej katalog ma charakter otwarty. Dodatkowe zadania w zakresie innym niż wymienione, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez organizacje pozarządowe, może określić w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

**FUNKCJE
ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH**

W literaturze zwraca się także uwagę na funkcje organizacji pozarządowych. Również w tym przypadku mamy do czynienia z różnorodnością

poszczególnych klasyfikacji. Jedną z nich, opartą na hierarchii ludzkich potrzeb, wyróżnia trzy funkcje organizacji¹⁹⁸:

- afiliacyjną – wynikającą z naturalnej potrzeby przynależności i utożsamiania się każdego człowieka z grupą społeczną. Przynależność ta powstaje niejako z wyboru i łączy ludzi mających podobne zainteresowania i poglądy (np. wspólnoty religijne, stowarzyszenia sąsiedzkie);
- ekspresyjną – umożliwiającą ludziom samorealizację, w tym rozwijanie swoich pasji, zainteresowań i doskonalenie się (np. uniwersytety trzeciego wieku, stowarzyszenia kulturalne, kluby sportowe);
- pomocową – charakteryzującą się ścisłym powiązaniem m.in. z działalnością charytatywną. Organizacje pełniące tę funkcję starają się rozwiązywać problemy społeczne.

Kolejny podział uwzględnia funkcje¹⁹⁹:

- przeciwdziałania dehumanizacji otoczenia człowieka w społeczeństwie;
- umożliwienia człowiekowi wyboru kierunku niesionej pomocy zgodnie z jego preferencjami;
- zmniejszania ograniczeń wynikających z systemu demokratycznego i rynku jako mechanizmu zaspokajania potrzeb społecznych;
- kontroli społecznej, w tym osłabiania i neutralizowania napięć, konfliktów w systemie społeczno-politycznym;
- regulowania podaży oraz popytu na usługi społeczne.

Jeszcze inna klasyfikacja wyodrębnia z kolei funkcje²⁰⁰:

- wspomagania rozwoju (biologicznego, społecznego i kulturalnego) jednostki,

¹⁹⁸ M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, M. Załuska, J. Boczoń (red.), Warszawa 1996, s. 36–39.

¹⁹⁹ E. Leś, *Niepaństwowe podmioty polityki społecznej i siły postępotwórcze w mikroskali*, [w:] *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikroskali*, A. Piekara (red.), Warszawa 1991, s. 216–220.

²⁰⁰ M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] *Pedagogika społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie*, T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), Warszawa 1993, s. 188–189.

- przygotowujące człowieka do pełnienia ról społecznych i zawodowych,
- wzbogacania życia jednostki,
- upowszechniania wiedzy,
- rozwijania idei demokratycznych.

Ciekawą koncepcję tzw. polityki neoinstytucjonalnej proponuje niemiecki socjolog Claus Offe²⁰¹. Uważa on, że rolę i znaczenie organizacji pozarządowych w nowoczesnych społeczeństwach kształtuje ich położenie pomiędzy władzą a społeczeństwem. Rola ta wyraża się w funkcji pośredniczącej. Organizacje nie tylko artykułują potrzeby, ale również przejmują odpowiedzialność za realizację zadań z wielu obszarów życia społecznego. Wydaje się, że funkcja pośrednika w świadczeniu usług społecznych i realizacji innych celów społecznych pomiędzy społeczeństwem a rynkiem (gospodarką) z jednej i państwem z drugiej strony stanowi „źródło intensywnego rozwoju trzeciego sektora a także zwiększenia różnorodności form jego instytucji i metod osiągnięcia celów”²⁰².

**FUNKCJA
POŚREDNICZĄCA**

3.2. Prawne regulacje działalności organizacji pozarządowych w Polsce

Pomimo tego, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. nie posługuje się pojęciem organizacji pozarządowej, to w licznych sformułowaniach i postanowieniach daje wyraz podstawowym elementom jego idei. Już jej preambuła zawiera deklarację, iż ustroj państwa oparty jest na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W art. 12 Konstytucji RP ustrojodawca wskazuje, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych

**ART. 12
KONSTYTUCJI RP**

²⁰¹ Zob.: C. Offe, *Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, [w:] *Władza i społeczeństwo...*, op. cit.

²⁰² M. Grotkowski, *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji i zadań administracji publicznej*, „Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Maurycego Mochnackiego” 2011, s. 2.

rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”. Art. 13 wskazuje na zakaz istnienia partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystwu i komunizmu, a także tych, których program albo działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Z kolei art. 58 ust. 1 gwarantuje każdemu wolność zrzeszania się. Te trzy przepisy składają się na podstawową gwarancję zasady wolności społeczeństwa obywatelskiego w państwie demokratycznym.

Wśród aktów prawnych regulujących kwestie dotyczące działalności organizacji pozarządowych w Polsce znajduje się przede wszystkim wspomniana już ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która porządkuje kwestie regulacyjne związane z zasadami prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, określa jej formy i konkretne warunki współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, a także zasady tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego, których faktyczna działalność bywa mocno zróżnicowana zarówno organizacyjnie, jak i w wymiarze nieformalnym oraz silnie zależna od uwarunkowań lokalnych. Skutkiem czego realna efektywność rad działalności pożytku publicznego nierzadko znacznie odbiega od wyidealizowanych, jak się wydaje, zamierzeń ustawodawcy²⁰³.

Kolejne akty prawne, na które należy wskazać, to ustawa o fundacjach z 6 kwietnia 1984 roku²⁰⁴ (dalej: u.f.) oraz prawo o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 roku²⁰⁵ (dalej: p.s.). Przepisy w nich zawarte

**ART. 13
KONSTYTUCJI RP**

ART. 58 UST. 1

**USTAWA
O DZIAŁALNOŚCI
POŻYTKU PU-
BLICZNEGO
I O WOLONTA-
RIACIE**

**USTAWA
O FUNDACJACH
I PRAWO
O STOWARZYSZE-
NIACH**

²⁰³ Zob.: M. Twardowska, *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, J. Sroka (red.), Warszawa 2008.

²⁰⁴ Działalność fundacji reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2018 poz. 1491).

²⁰⁵ Działalność stowarzyszeń reguluje ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 2019 poz. 713).

regulują m.in. cele fundacji i stowarzyszeń, sposób ich powstawania i likwidacji, konieczną zawartość statutów, rejestry, którym będą podlegać, organy zarządzające tymi podmiotami, kwestie prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, organy nadzoru nad nimi oraz wiele innych, istotnych spraw z punktu widzenia prowadzenia działalności przez fundacje i stowarzyszenia.

Wiele organizacji pozarządowych działa na podstawie innych – poświęconych ich konkretnym formom – aktów prawnych. Są to dla przykładu: koła gospodyń wiejskich²⁰⁶, koła łowieckie²⁰⁷ czy ochotnicze straże pożarne, których cele wskazane są w art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej²⁰⁸, choć ustawodawca zaznacza jednocześnie, że działają one na podstawie przepisów właściwych dla stowarzyszeń.

Co istotne, w p.s. w art. 7 wskazano katalog wyłączeń spod regulacji ustawy, w którym ustawodawca zawarł:

- organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną;
- kościoły i inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne;
- organizacje religijne, których sytuacja prawna jest uregulowana ustawami o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, działające w obrębie tych kościołów i związków;
- komitety wyborcze utworzone w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego lub wyborami do organów samorządu terytorialnego;
- partie polityczne.

**ODRĘBNE
PRZEPISY**

Wszystkie te organizacje również podlegają odrębnym przepisom.

²⁰⁶ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. 2018 poz. 2212).

²⁰⁷ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. 2020 poz. 67).

²⁰⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2019 poz. 1372).

Należy wspomnieć także o ustawie z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego²⁰⁹. Na jej mocy powołany został Narodowy Instytut Wolności, który jest instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Ideą jego powołania była potrzeba wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce przez wzmocnienie zorganizowanej i dobrowolnej aktywności obywateli na rzecz różnorodnych ważnych społecznie celów. Jego zadaniem jest zarządzanie programami wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz gromadzenie i analizowanie danych ze wszystkich obszarów współpracy administracji państwowej z sektorem obywatelskim. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności przejął część zadań wykonywanych dotychczas przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego wobec organizacji pożytku publicznego.

3.3. Status organizacji pożytku publicznego

Zasady uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego reguluje wspomniana już ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego (dalej: OPP) wiąże się ze spełnieniem łącznie następujących wymagań (art. 20 u.d.p.p.w.):

- prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa (jednak z zastrzeżeniem dla stowarzyszeń, że działalność ta nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia);

²⁰⁹ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. 2018 poz. 1813).

- prowadzenie działalności gospodarczej wyłącznie jako dodatkowej w stosunku do działalności pożytku publicznego;
- przeznaczanie nadwyżki przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;
- posiadanie statutowego, kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, odrębnego od organu zarządzającego i niepodlegającego mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru;
- zapewnienie, że członkowie organu zarządzającego nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- zapisy w statucie lub innych aktach wewnętrznych organizacji zabraniające m.in.:
 - udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków i ich bliskich,
 - przekazywania majątku organizacji na rzecz jej członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach,
 - wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie bezpośrednio wynika z celu statutowego,
 - zakupu towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osoby bliskie, na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich lub po cenach wyższych niż rynkowe.

Organizacja może uzyskać status OPP pod warunkiem, że jej działalność, z zachowaniem powyżej wskazanych obostrzeń, prowadzona jest nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata. Status OPP uzyskuje się na wniosek. Oznacza to, że organizacja pozarządowa zainteresowana jego uzyskaniem musi wystąpić o to do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 22 u.d.p.p.w.).

Do katalogu podmiotów wyłączonych z możliwości otrzymania statusu OPP (art. 3 ust. 3a i 4 u.d.p.p.w.) zalicza się przede wszystkim podmioty, które należą do sektora finansów publicznych oraz takie, które działają w celu osiągnięcia zysku. Spośród organizacji pozarządowych o status OPP nie mogą się ubiegać:

- partie polityczne i europejskie partie polityczne,
- związki zawodowe i organizacje pracodawców,
- samorządy zawodowe,
- fundacje utworzone przez partie polityczne i europejskie fundacje polityczne,
- niebędące organizacjami pozarządowymi spółdzielnie socjalne.

Do obowiązków organizacji posiadającej status OPP należy m.in.: sporządzanie rocznego sprawozdania merytorycznego ze swojej działalności oraz rocznego sprawozdania finansowego, na zasadach określonych w przepisach o rachunkowości. Sprawozdania te należy podać do publicznej wiadomości w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi przez zainteresowane podmioty, w tym poprzez zamieszczenie na swojej stronie internetowej. Organizacje posiadające status OPP upubliczniają m.in. dane o prowadzonej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej wraz z podaniem kodów PKD, ogólne informacje o uzyskanych przychodach i poniesionych kosztach, podstawowe informacje o zatrudnieniu oraz kwocie wynagrodzeń, a także o swoich członkach oraz wolontariuszach. Muszą również udostępnić dane na temat uzyskanego przychodu z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych i sposobie wydatkowania tych środków, poniesionych kosztach administracyjnych, działalności zleconej przez organy administracji publicznej, korzystaniu z uprawnień oraz przeprowadzonych kontrolach (art. 23 u.d.p.p.w.).

Wśród przywilejów, które przysługują OPP, są różnego rodzaju zwolnienia podatkowe, m.in. od podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej czy też opłat sądowych. Oczywiście w odniesieniu do prowadzonej przez nie działalności pożytku publicznego OPP może też nabywać na szczególnych warunkach prawo użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 24 u.d.p.p.w.). Ponadto organizacje te mają

**PODMIOTY
WYŁĄCZONE**

OBOWIĄZKI

**ZWOLNIENIA
PODATKOWE**

1% PODATKU

prawo do nieodpłatnego informowania przez radio i telewizję publiczną o swojej działalności (art. 26 u.d.p.p.w.) oraz możliwość korzystania z pomocy poborowych, skierowanych do odbycia służby zastępczej (art. 25 u.d.p.p.w.). Wydaje się jednak, że najważniejszą korzyścią, którą daje posiadanie statusu OPP, jest prawo do otrzymywania 1% podatku. Ustawodawca wskazuje bowiem, że podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego (art. 27 u.d.p.p.w.).

3.4. Fundacja – cechy konstytutywne i prawne regulacje

Zgodnie z ustawą o fundacjach z 6 kwietnia 1984 roku fundacja²¹⁰ może być ustanowiona dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Cele te muszą być zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 u.f.).

FUNDATOR

Z istoty tej formy organizacyjnej wynika, że jej założycielem jest tzw. fundator, ewentualnie fundatorzy (art. 2 u.f.), którymi mogą być osoby fizyczne, niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania, bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą. Sama siedziba fundacji powinna znajdować się na terytorium kraju, z tym zastrzeżeniem, że jeśli fundacja ma prowadzić działalność tylko na terenie jednego województwa, powinna mieć siedzibę właśnie tam (art. 5 ust. 3 u.f.).

AKT NOTARIALNY

Do powołania fundacji niezbędne jest oświadczenie woli fundatora, złożone w formie aktu notarialnego, zawierające jasne wskazanie celu fundacji oraz składników majątkowych przeznaczonych na jego realizację. Wyjątkiem jest fundacja ustanowiona w testamencie, wówczas nie wymaga się zachowania formy aktu notarialnego (art. 3 u.f.).

SKŁADNIKI MAJĄTKOWE

Do składników majątkowych ustawodawca zalicza: pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome

²¹⁰ Szersze omówienie instytucji prawnej fundacji zob. np.: M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o fundacjach...*, *op. cit.*

i nieruchomości. Jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, to wartość środków majątkowych, jaką przeznaczy na ten cel, nie może być mniejsza niż tysiąc złotych (art. 5 ust. 5 u.f.).

Każda fundacja działa, opierając się na swoim statucie (art. 4 u.f.), w którym fundator (osobiście bądź za pośrednictwem upoważnionych przez siebie osób fizycznych lub prawnych) określa jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków. Dokument ten może również regulować, ale nie jest to obligatoryjne, kwestie dotyczące prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej, która jest dozwolona, ale tylko w rozmiarach służących realizacji celów fundacji. Statut może ponadto regulować kwestie dopuszczalności i warunków ewentualnego połączenia z inną fundacją, zmiany celu lub statutu, a także przewidywać tworzenie, obok zarządu, innych organów fundacji (art. 5 i 6 ust. 1 u.f.). Obligatoryjnym organem fundacji jest bowiem jedynie zarząd, do którego obowiązków należy kierowanie jej działalnością oraz reprezentowanie na zewnątrz (art. 10 u.f.).

STATUT**ZARZĄD**

Fundacja podlega obowiązkowemu wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. Sąd bada, czy jej cel i statut są zgodne z przepisami prawa. Z chwilą dokonania wpisu uzyskuje ona osobowość prawną (art. 7 i 9 u.f.). Należy zaznaczyć, że każda zmiana statutu wymaga nowego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 11 u.f.).

**WPIS DO
KRAJOWEGO
REJESTRU
SĄDOWEGO**

Fundacja corocznie składa właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności, zgodnie ze wzorem określonym w odpowiednim rozporządzeniu, celem zbadania, czy prawidłowo realizuje zapisy swojego statutu. Sprawozdanie to podlega udostępnieniu do publicznej wiadomości (art. 12 u.f.).

SPRAWOZDANIE

Jeśli istnieją wątpliwości co do prawidłowości działania fundacji, odpowiednie organy mogą podjąć adekwatne interwencje. Przede wszystkim to właściwy minister lub starosta mogą wystąpić do sądu o uchylenie uchwały zarządu, pozostającej w rażącej sprzeczności z celami fundacji albo przepisami prawa. Organ może jednocześnie zwrócić się do sądu o wstrzymanie wykonania uchwały do czasu rozstrzygnięcia sprawy (art. 13 u.f.). Ponadto wskazany organ może – w przypadku działania zarządu, które w istotny sposób narusza przepisy prawa lub postanowienia

statutu – wyznaczyć termin do usunięcia uchybień albo zażądać zmiany zarządu fundacji. W razie nieskuteczności tej interwencji organ ma prawo wystąpić do sądu o zawieszenie zarządu fundacji i wyznaczenie zarządcy przymusowego (art. 14 u.f.).

LIKWIDACJA

W przypadku osiągnięcia celu, dla którego fundacja została ustanowiona, lub w momencie wyczerpania jej środków finansowych i majątku fundacja podlega likwidacji w sposób wskazany w statucie. Jeśli zaś statut tego nie przewiduje, to właściwy minister lub starosta zwraca się o likwidację do sądu. Majątek zlikwidowanej fundacji znajduje przeznaczenie zgodnie z regulacją statutu, jeśli zaś owej regulacji nie ma, o jego przeznaczeniu orzeka sąd (art. 15 u.f.).

3.5. Stowarzyszenie – cechy konstytutywne i prawne regulacje

Zgodnie z prawem o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989 roku (dalej: p.s.) stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące własnej działalności (art. 2 p.s.). Zakazane jest tworzenie stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków wobec władz, nikogo nie wolno też zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia z niego (art. 6 p.s.). Polscy obywatele realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach (art. 1 p.s.).

**PRACA
SPOŁECZNA
CZŁONKÓW**

Stowarzyszenia opierają działalność na pracy społecznej swoich członków, co nie wyklucza możliwości zatrudniania pracowników (art. 2 p.s.), mogą być utworzone przez co najmniej siedem osób, które z takim zamiarem uchwalają statut oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia (art. 9 p.s.). Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Również osoby w wieku od 16 do 18 lat mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Osoby młodsze (poniżej 16 roku

życia) mogą należeć do stowarzyszeń jedynie za zgodą przedstawicieli ustawowych – według zasad określonych w statutach konkretnych organizacji (art. 3 p.s.). Również cudzoziemcy zamieszkujący Polskę mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, a cudzoziemcy o miejscu zamieszkania w innym kraju – mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość. Osoba prawna może być jedynie członkiem wspierającym stowarzyszenia (art. 10 ust. 3 p.s.).

Stowarzyszenie musi zostać wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 8 p.s.), by mogło rozpocząć działalność. Dopiero z chwilą wpisu uzyskuje osobowość prawną (art. 17 p.s.). Wniosek o wpis do rejestru składa zarząd, załączając do niego statut oraz listę członków założycieli – zawierającą imiona i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, miejsca zamieszkania oraz ich własnoręczne podpisy. Obowiązkowo należy przedstawić także protokół wyboru władz stowarzyszenia oraz wskazać adres jego siedziby (art. 12 p.s.). Po stwierdzeniu, że przedstawiony statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele stowarzyszenia spełniają wymagania określone ustawą, właściwy sąd rejonowy wydaje postanowienie o wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego. W sytuacji, gdy wniosek o rejestrację nie spełnia warunków określonych w przepisach prawa, sąd oddala wniosek. O wpisie, jak i o wykreśleniu z rejestru, zawiadamia się właściwy organ nadzorujący (art. 16 p.s.). Zarząd stowarzyszenia ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić sąd rejestrowy o zmianie statutu (art. 21 p.s.).

**WPISANIE DO
KRAJOWEGO
REJESTRU
SĄDOWEGO**

Najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. Stowarzyszenie jest również obowiązane posiadać zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej (art. 11 p.s.).

**WALNE
ZEBRANIE**

Statut stowarzyszenia określa w szczególności: jego nazwę; teren działania i siedzibę; cele i sposoby ich realizacji; sposób nabywania i utraty członkostwa oraz jego przyczyny, a także prawa i obowiązki członków; władze; tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje; możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją; sposób reprezentacji, w tym sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, warunki ważności uchwał władz; sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; zasady dokonywania zmian statutu; sposób rozwiązywania stowarzyszenia (art. 10 p.s.).

STATUT

MAJĄTEK Stowarzyszenia mogą posiadać własny majątek. Powstaje on ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej (art. 33 p.s.). Stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą, z której dochód będzie służył realizacji celów statutowych – nie może być on przeznaczony do podziału między członków (art. 34 p.s.). Mogą też otrzymywać różnego rodzaju dotacje (art. 35 p.s.). Majątek zlikwidowanego stowarzyszenia przeznacza się na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków (art. 28 p.s.).

NADZÓR Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do: 1) wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz 2) starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad pozostałymi stowarzyszeniami (art. 8 p.s.).

STOWARZYSZENIE ZWYKŁE Specyficznym rodzajem stowarzyszenia jest tzw. stowarzyszenie zwykłe, będące jego uproszczoną formą. Nie posiada ono osobowości prawnej, może jednak we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własności i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. Mogą je utworzyć co najmniej trzy osoby poprzez uchwalenie regulaminu działalności. Regulamin ten określać ma w szczególności nazwę stowarzyszenia zwykłego, cel lub cele, teren i środki działania, siedzibę, przedstawiciela reprezentującego stowarzyszenie albo zarząd, zasady dokonywania zmian w regulaminie działalności, sposób nabycia i utraty członkostwa, a także sposób rozwiązania stowarzyszenia.

Stowarzyszenie zwykłe może posiadać zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej – wówczas w regulaminie działalności musi określić tryb jego wyboru i zakres działań (art. 40 p.s.).

EWIDENCJA STOWARZYSZEŃ ZWYKŁYCH Rozpoczęcie działalności stowarzyszenia zwykłego uwarunkowane jest uzyskaniem przez nie wpisu do ewidencji stowarzyszeń zwykłych, prowadzonej przez organ nadzorujący (art. 40 i 40b p.s.). Ewidencja ta jest jawna i udostępniana na stronie podmiotowej organu nadzorującego w Biuletynie Informacji Publicznej, może być też prowadzona w systemie teleinformatycznym (art. 40b p.s.).

Stowarzyszenie zwykłe liczące co najmniej siedmiu członków może się przekształcić w stowarzyszenie. Przekształcenie to wymaga zgody

wszystkich jego członków wyrażonej w drodze uchwały (art. 42a p.s.) i następuje z chwilą wpisu stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 42c p.s.).

Ze statusem stowarzyszenia zwykłego wiąże się kilka ograniczeń. Organizacje tego typu nie mogą: powoływać terenowych jednostek organizacyjnych; zrzeszać osób prawnych; prowadzić działalności gospodarczej; prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego (art. 42 ust. 1 p.s.).

Stowarzyszenie zwykłe uzyskuje środki na działalność ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz ofiarności publicznej, może też otrzymywać dotacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 42 p.s.).

W zakresie swoich celów statutowych stowarzyszenia mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków wobec organów władzy publicznej, mają też prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych (art. 1 p.s.).

Przedstawione regulacje dotyczą dwóch najpopularniejszych form prawnych (fundacji i stowarzyszeń), w ramach których działają polskie organizacje pozarządowe. Formy te różnią się od siebie znacząco zarówno w kwestii celów, jak i sposobów powstawania i działania. Fundacje ukierunkowane są na zarządzanie swoim majątkiem zgodnie z założeniami statutowymi, natomiast stowarzyszenia koncentrują się na aktywności społecznej swoich członków – „umożliwiając obywatelom równe, bez względu na przekonania, prawo czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”²¹¹. Forma prawna organizacji pozarządowej ma istotne znaczenie dla jej funkcjonowania.

Jak wynika z danych statystycznych REGON, w Polsce jest zarejestrowanych: 117 tys. stowarzyszeń (w tym 17 tys. ochotniczych straży pożarnych) i 26 tys. fundacji, czyli łącznie około 143 tys. organizacji. Nie wszystkie jednak zarejestrowane organizacje faktycznie prowadzą działalność. Eksperti Stowarzyszenia Klon/Jawor szacują, że aktywnych jest tylko około 65% zarejestrowanych²¹². Co więcej:

REPREZENTOWANIE INTERESÓW ZBIOROWYCH I WYPOWIEDZANIE SIĘ W SPRAWACH PUBLICZNYCH

DANE STATYSTYCZNE REGON

²¹¹ Preambuła do ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawa o stowarzyszeniach (Dz.U. 2019 poz. 713).

²¹² Zob.: B. Charycka, M. Gumkowska, *op. cit.*

Przeciętna organizacja działa od około 10 lat. W 2018 roku liczba organizacji najmłodszych, działających krócej niż 5 lat, była zbliżona do liczby organizacji o najdłuższym, ponad 15-letnim stażu działania. Warto zwrócić uwagę na zmianę struktury „wieku” aktywnych organizacji w ciągu ostatniej dekady. Jeszcze 10 lat temu organizacji o najkrótszym stażu działania było ponad 3-krotnie więcej niż organizacji najstarszych. Dziś te proporcje się zrównały. Można powiedzieć, że sektor pozarządowy dojrzewa, o czym świadczy coraz większy udział organizacji najstarszych²¹³.

Aż 25% organizacji ma swoją siedzibę na wsi, nieco mniej, bo 24%, zarejestrowanych jest w małych miastach (do 50 tys. mieszkańców), w średnich miastach (50–200 tys. mieszkańców) działa 18% organizacji, w dużych natomiast (od 200 tys. mieszkańców) 34%. Z danych wynika także, że aż co trzecia organizacja działa na terenie jednej gminy²¹⁴.

Warto jeszcze w tym miejscu dodać, jednocześnie wprowadzając do kolejnej części opracowania, że administracja publiczna to jeden z kluczowych partnerów zarówno dla stowarzyszeń, jak i fundacji. Z danych wynika, że aż 97% organizacji utrzymuje kontakty z administracją szczebla lokalnego, powiatowego, regionalnego lub centralnego. Kontakty z samorządem lokalnym odgrywają szczególnie istotną rolę na wsi i w małych miastach, a także wśród organizacji z najdłuższym, ponad 15-letnim stażem działania. Kontakty z innymi, ponadlokalnymi szczeblami administracji publicznej są zaś rzadsze. Już tylko 57% organizacji utrzymuje relacje ze starostwem powiatowym, 44% z urzędem marszałkowskim, a 37% z administracją centralną²¹⁵.

²¹³ *Ibidem*, s. 3.

²¹⁴ *Zob.: ibidem*.

²¹⁵ *Zob.: ibidem*.

4. Współpraca międzysektorowa

4.1. Obowiązek współpracy międzysektorowej i jej podstawy prawne

Po 1989 roku konieczne stało się uporządkowanie kwestii formalnoprawnych związanych z działalnością trzeciego sektora²¹⁶. Lata 1989–2003, czyli okres po transformacji ustrojowej, a przed wejściem w życie nowych regulacji ustawowych, w zakresie współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi charakteryzował się przewagą rozwiązań doraźnych, a polityka instytucji publicznych wobec podmiotów społecznych koncentrowała się bardziej na budowaniu relacji niż na faktycznej i konkretnej współpracy²¹⁷.

Ważnym etapem ewolucji polityki państwa wobec organizacji pozarządowych była decyzja o standaryzacji współpracy międzysektorowej. Ustawodawca uczynił to w 2003 roku, uchwalając ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹⁸. Warto nadmienić, że same prace nad tym aktem trwały długo, gdyż rozpoczęły się jeszcze w 1995 roku. Dokument ten stał się fundamentem dalszych – nie tylko legislacyjnych – prac skoncentrowanych na poszukiwaniu efektywniejszych sposobów wzmacniania relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami pozarządowymi. Do momentu uchwalenia ustawy nie istniały bowiem przepisy wyraźnie określające m.in. zasady

**LATA
1989–2003**

**STANDARYZACJA
WSPÓŁPRACY
MIĘDZYSEKTO-
ROWEJ**

²¹⁶ M. Falej, P. Majer, U. Szymańska, *Wstęp*, [w:] *Działalność organizacji...*, *op. cit.*, s. 7.

²¹⁷ P. Frączak, R. Skrzypiec, *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, M. Rymśza *et al.* (red.), Warszawa 2007, s. 14.

²¹⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688).

realizacji zadań publicznych przez podmioty spoza tego sektora. Wspomina o tym ustawodawca w uzasadnieniu do omawianego aktu prawnego, podkreślając tym samym systemowe znaczenie nowego prawa:

Dokonując oceny dotychczasowych rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących działalności sektora organizacji pozarządowych w Polsce, a w szczególności kwestii zasad i form współpracy władz publicznych z tym sektorem, a także materii wolontariatu, należy stwierdzić, iż do dnia dzisiejszego nie ma jednolitej ustawowej regulacji normującej powyższe zagadnienia.

Wydaje się, że najważniejszym osiągnięciem ustawodawcy było umożliwienie przekazywania organizacjom pozarządowym funkcji i zadań z zakresu administracji publicznej.

**DIALOG
OBYWATELSKI**

Określone w ustawie ramy współpracy pozwoliły na wypracowanie reguł tzw. dialogu obywatelskiego, a więc rozwiązania instytucjonalnego, którego celem jest uspołecznienie procesów podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom, szczególnie za pośrednictwem organizacji pozarządowych, systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa. Partycypacja społeczna w tym obszarze stanowi jeden z elementów uzupełniających system instytucji demokracji przedstawicielskiej przez mechanizmy demokracji uczestniczącej²¹⁹. Dialog obywatelski, jako przestrzeń konfrontacji interesów różnych grup społecznych, stwarza szansę obywatelom i tworzonym przez nich organizacjom pozarządowym na znalezienie się w głównym nurcie decyzyjnym. Jest to jedna z jego podstawowych funkcji, za pomocą której społeczeństwo osiąga potencjał do stania się społeczeństwem obywatelskim.

Samorząd terytorialny jako wspólnota mieszkańców danego obszaru wydaje się naturalnym i najbliższym partnerem dla działających na danym terenie organizacji pozarządowych. Zarówno władze publiczne, jak

²¹⁹ M. Rymśza, *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, M. Rymśza (red.), Warszawa 2007, s. 8.

i organizacje pozarządowe podejmują aktywność na rzecz społeczności mieszkańców, tworząc dla nich dogodne warunki życia. Współpraca ta jest rzeczywistą potrzebą, a za jej cel uznaje się skuteczne zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności we wszystkich dziedzinach życia. Dobre i partnerskie kontakty przyczyniają się jednocześnie do usprawnienia działania obu sektorów, szczególnie w kontekście instytucjonalnym.

Polski model administrowania ma charakter mieszany, łączy w sobie elementy różnych formuł rządzenia, zarządzania i współrządzenia. Należy zatem uznać, że w zamyśle prawodawcy obligatoryjna kooperacja wszystkich trzech szczebli samorządu z podmiotami trzeciego sektora jest wyrazem jego świadomego dążenia do stworzenia takiego lokalnego i regionalnego demokratycznego ładu społecznego, którego bazą będzie ściśle partnerstwo międzysektorowe. Celem tych zabiegów jest coraz efektywniejsze wykonywanie zadań publicznych – w szczególności poprzez możliwie pełne wykorzystanie potencjału mieszkańców i tworzonych przez nich organizacji społecznych. Doktryna prawa posługuje się w tym kontekście zasadą subsydiarności, która w warstwie aksjologicznej szczególnie wyraźnie łączy się z zasadą dobra wspólnego, co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny²²⁰, rozstrzygając problemy podziału władzy (zadań i kompetencji) pomiędzy państwo a inne podmioty o niepaństwowym charakterze, przede wszystkim organizacje pozarządowe. Warto więc korzystać z tego dorobku²²¹.

Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz wskazanych przez ustawodawcę innych podmiotów pełniących w systemie podobną rolę jest obowiązkiem administracji publicznej zarówno szczebla krajowego, jak i samorządowego. W przypadku samorządu terytorialnego współpraca międzysektorowa jest zadaniem własnym tak gminy (art. 7 ust. 1 p. 19 u.s.g.), jak i powiatu (art. 4 ust. 1 p. 22 u.s.p.) – jednostek najbliższych mieszkańcom, traktowanych jako lokalne elementy zdecentralizowanej administracji publicznej. Również województwo samorządowe, stanowiące w istocie wspólnotę interesów regionalnych i w związku z czym mające odmienne funkcje oraz zadania, zostało

**OBOWIĄZEK
ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ**

²²⁰ Wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08.

²²¹ B. Dolnicki, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, s. 147–148.

formalnie zobligowane do współpracy z trzecim sektorem. Ustawodawca nakłada na nie taki obowiązek przede wszystkim w odniesieniu do procesu formułowania strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju (art. 12 ust. 4 u.s.w.).

Generalny obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami w sferze realizacji zadań publicznych jest zapisany w art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w. Ustawa ta nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracy ze wszystkimi organizacjami pozarządowymi, a nie tylko z organizacjami pożytku publicznego.

Współpraca, o której mowa, odbywa się z wykorzystaniem różnych form (art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.) zaprezentowanych w poniższej tabeli.

Schemat 4. Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

FORMY WSPÓŁPRACY
Zlecenie organizacjom realizacji zadań publicznych
Wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności
Konsultowanie z organizacjami projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej
Konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego
Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz właściwych organów administracji publicznej
Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej
Umowa partnerska uregulowana w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie uregulowane w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020

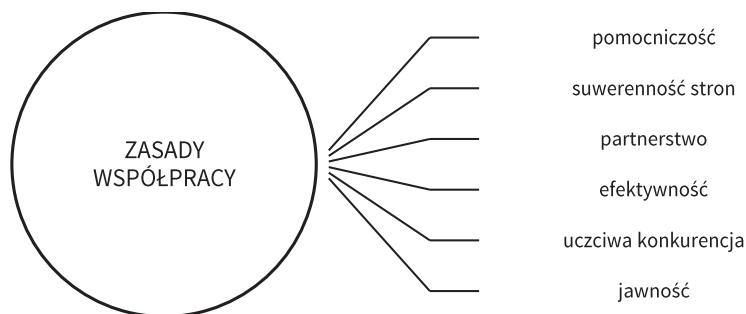
Źródło: opracowanie własne.

KATALOG FORM

Wskazany katalog form ma charakter bazowy i jednocześnie ramowy. Inwencja twórcza partnerów – poza przepisami prawa materialnego – nie jest w tym zakresie niczym ograniczona.

Art. 5 ust. 3 u.d.p.p.w. przewiduje, że współpraca odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. **ZASADY**

Schemat 5. Zasady współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi



Źródło: opracowanie własne.

W myśl zasady pomocniczości organy administracji publicznej uznają prawo obywateli i organizacji pozarządowych do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, również tych należących do sfery zadań publicznych. W takim zakresie współpracują one z organizacjami, a także wspierają ich działalność oraz umożliwiają realizację zadań publicznych. Zgodnie z zasadą partnerstwa organizacje pozarządowe uczestniczą w identyfikowaniu i definiowaniu problemów, których rozwiązywanie stanowi przedmiot zadań publicznych, w wypracowywaniu sposobów wykonywania zadań publicznych przez właściwy organ administracji publicznej, a także w realizowaniu tych zadań. Kierując się zasadą efektywności, organy administracji publicznej, przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych, powinny dokonywać wyboru najbardziej efektywnego sposobu wykorzystania środków publicznych, zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Mając na względzie zasadę jawności, organy administracji publicznej udostępniają współpracującym z nimi organizacjom pozarządowym informacje

o zamiarach, celach i środkach przeznaczonych na realizację zadań publicznych.

Podstawą współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi jest tzw. roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. Ustawodawca w art. 5a u.d.p.p.w. czyni odpowiedzialnym za jego przygotowanie i uchwalenie odpowiedni organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa), zaznaczając jednak, że w procesie tym nie może zabraknąć konsultacji z adresatami dokumentu, tj. samymi organizacjami. Co więcej, jeśli w danej jednostce istnieje rada działalności pożytku publicznego, program musi zostać obowiązkowo zaopiniowany również przez nią. Regulacje te mają na celu zabezpieczenie elementu współdziałania w procesie formułowania założeń i treści programu.

Początkowo, w 2004 roku, ówczesne Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, opracowując dokument *Zasady tworzenia programu współpracy*, zawarło w nim jedynie zalecenie, ażeby programy tworzyć w sposób partnerski (użyto sformułowania „powinno się”). Dopiero po nowelizacji przepisów w 2010 roku wprowadzono w tym zakresie obowiązki.

**ROZNY
PROGRAM
WSPÓŁPRACY**

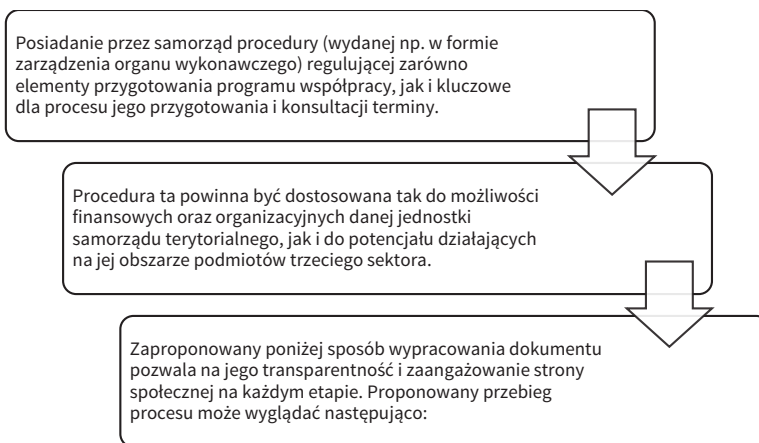
Program współpracy uchwalany jest corocznie do 30 listopada roku poprzedzającego okres jego obowiązywania i ma charakter obligatoryjny. Wskazuje się, że powinien zawierać m.in. cel główny i cele szczegółowe, zasady współpracy i jej zakres przedmiotowy, priorytetowe zadania publiczne, sposób realizacji oraz sposób ewaluacji objętych nim działań.

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zasady współpracy; zakres przedmiotowy; formy współpracy; priorytetowe zadania publiczne; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu; sposób oceny realizacji programu; informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert (art. 5a ust. 4 u.d.p.p.w.).

Samorządy mogą ponadto przyjmować (nieobligatoryjnie) programy wieloletnie. Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zakres przedmiotowy; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 5 u.d.p.p.w.).

Bez względu na to, czy program jest jednoroczny, czy wieloletni, przygotowując go, powinno się uwzględniać perspektywę długofalowych relacji administracji publicznej z podmiotami trzeciego sektora, co wynika bezpośrednio z przytoczonych wcześniej zasad dobrej współpracy. Wskazana przez ustawodawcę data (30 listopada) nie jest przypadkowa – skorelowano ją z pracami nad budżetem jednostki samorządu terytorialnego, jako że w programie znaleźć się muszą m.in. informacje na temat wysokości środków planowanych na jego realizację.

Schemat 6. Dobra praktyka



Źródło: opracowanie własne.

I ETAP (MIN. 30 DNI) – ZBIERANIE DANYCH

- Zgromadzenie informacji na temat planowanych w roku następnym form współpracy z organizacjami, z uwzględnieniem zadań zleconych na okres dłuższy niż jeden rok. Dane powinny pochodzić od jednostek organizacyjnych urzędu.
- Zgromadzenie informacji na temat zadań planowanych do zlecenia w roku następnym, z uwzględnieniem zadań zleconych na okres dłuższy niż jeden rok.
- Zgromadzenie informacji od organizacji na temat planowanych przez nie zadań do realizacji w roku następnym, z uwzględnieniem zadań realizowanych przez okres dłuższy niż jeden rok.
- Zgromadzenie uwag do aktualnie obowiązującego programu, dotyczących m.in.: form współpracy i katalogu zadań zleczanych organizacjom w roku kolejnym oraz planowanych przez organizacje do realizacji, z uwzględnieniem zadań realizowanych dłużej niż jeden rok.
- Wypracowanie, przy współpracy z organizacjami, rekomendacji dotyczących zasad przydzielania i rozliczania dotacji, z uwzględnieniem zadań zleczanych na okres dłuższy niż jeden rok, wraz z zasadami prac komisji konkursowych i trybem powoływania ich członków, jak również analiza zebranych informacji i przygotowanie: listy zadań priorytetowych, które będą przedmiotem konkursów ofert na rok następny, oraz zasad przydzielania i rozliczania dotacji wraz z zasadami prac komisji konkursowych i trybem powoływania ich członków.

II ETAP – KONSULTACJE BRANŻOWE

- Upublicznienie wypracowanych dokumentów: listy zadań priorytetowych, które będą przedmiotem konkursów ofert, listy form współpracy oraz zasad przydzielania i rozliczania dotacji wraz z zasadami prac komisji konkursowych i trybem powoływania ich członków.
- Organizacja spotkania roboczego z naczelnikami merytorycznych wydziałów w celu przedstawienia zasad konsultacji oraz ustalenia terminów tzw. konsultacji branżowych.
- Spotkania robocze organizacji (we własnym gronie).
- Organizacja spotkań branżowych organizacji z naczelnikami wydziałów, które zamierzają zlecać realizację zadań publicznych.

- Analiza wyników konsultacji, a następnie sporządzenie na ich podstawie całości projektu programu oraz jego upublicznienie.

III ETAP – KONSULTACJE PROJEKTU PROGRAMU WSPÓŁPRACY

- Konsultacje całości projektu rocznego programu współpracy i projektu programu wieloletniego w trybie przewidzianym przez jednostkę samorządu terytorialnego w odpowiedniej uchwale.

Warto się też zastanowić nad zasadnością wypracowania przez samorząd – wspólnie ze stroną społeczną i przy zastosowaniu mechanizmów partycypacyjnych – oprócz rocznego lub wieloletniego programu współpracy długofalowego programu określającego mechanizmy i sposoby ułożenia obustronnych relacji.

Schemat 7. Dobra praktyka

PROGRAM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO NA LATA 2008–2013 ORAZ NA LATA 2014–2020 W DĄBROWIE GÓRNICZEJ

- Program to nie tylko dokument strategiczny, ale pomysł na konkretne działania, które mają wzmocnić kapitał społeczny Dąbrowy Górniczej, a zarazem wzmocnić aktywność obywatelską mieszkańców.
- **Dokument pełni funkcje:**
 - 1) edukacyjną – oddziaływanie mające wpływ na kształt obywatelskiej świadomości i obywatelskich postaw;
 - 2) integracyjną – oddziaływanie na partnerskie relacje między podmiotami uczestniczącymi we wspólnej budowie programu i realizacji jej celów;
 - 3) mobilizacyjną – zespół merytorycznych treści oraz praktycznych instrumentów inspirujących obywateli, władze publiczne, inne określone środowiska do aktywności w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego;
 - 4) programową – bezpośrednie oddziaływanie na proces budowy programów szczegółowych dotyczących opisanych w programie zagadnień mających na celu realizację strategii oraz pośrednie relacje z innymi strategiami i dokumentami ważnymi z punktu widzenia miasta.
- Każda z wymienionych funkcji stanowi szansę i wyzwanie dla szczególnych, obywatelskich form aktywności, będących w zasięgu możliwości zainteresowanych środowisk, ale stanowi także impuls dla tworzenia płaszczyzn współdziałania w zakresie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: http://ngo.dabrowa-gornicza.pl/wspolpraca_z_miastem/70/110/dabrowski_program_obywatelski.html [dostęp: 16.06.2020].

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi może być podejmowana również na podstawie innych regulacji ustawowych. Są to w szczególności:

- ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²²² (dalej: u.p.s.),
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²²³ (dalej: u.p.z.i.r.p.),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²²⁴ (dalej: u.p.n.),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²²⁵ (dalej: u.p.p.r.),
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej²²⁶ (dalej: u.n.p.p.).

**POMOC
SPOŁECZNA**

Dla przykładu, w dziedzinie pomocy społecznej, na podstawie art. 2 ust. 2 u.p.s.: Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Zgodnie z art. 25 u.p.s. organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania. Zlecenie to jednak nie może obejmować: ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych; opłacania składek na ubezpieczenie społeczne

²²² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2019 poz. 1507).

²²³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2019 poz. 1482).

²²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2019 poz. 852).

²²⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. 2020 poz. 218).

²²⁶ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. 2019 poz. 294).

i zdrowotne; wypłaty świadczeń pieniężnych. Ustawodawca wskazuje, że zlecenie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert i w tym przypadku stosuje się odpowiednie przepisy u.d.p.p.w. Nie wyklucza się przy tym możliwości zawierania umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, których przedmiotem jest budowa, remont, utrzymanie lub wyposażenie domów pomocy społecznej.

Jeśli chodzi o rynek pracy, to na potrzeby u.p.z.i.r.p. ustawodawca wprowadza definicję organizacji pozarządowych, którymi są: niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkiem partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji (art. 2 ust. 1 p. 18 u.p.z.i.r.p.).

Następnie, na podstawie art. 6 ust. 6 p. 4 u.p.z.i.r.p., organizacje pozarządowe zostają zakwalifikowane do grupy tzw. instytucji rynku pracy (w kategorii instytucji dialogu społecznego). W następstwie tych przepisów osoby reprezentujące organizacje pozarządowe zajmujące się statutowo problematyką rynku pracy mogą wchodzić w skład wojewódzkiej rady rynku pracy. O powołaniu konkretnych przedstawicieli decyduje marszałek województwa (art. 23 ust. 2 u.p.z.i.r.p.). Analogiczne rozwiązania stosuje się w powiecie, gdzie członków rady powołuje starosta (art. 23 ust. 3 u.p.z.i.r.p.). Podobnie jak to miało miejsce w przypadku pomocy społecznej, również w zakresie problematyki rynku pracy marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu może zlecić realizację określonych usług rynku pracy organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się tą problematyką (art. 24 ust. 1 p. 2 u.p.z.i.r.p.). Ponadto na podstawie art. 53 ust. 1 u.p.z.i.r.p. starosta może skierować osobę bezrobotną do odbycia stażu lub przygotowania zawodowego do pracodawcy będącego organizacją pozarządową.

Zadania związane z przeciwdziałaniem narkomanii realizuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej, a w szczególności: działalność

RYNEK PRACY

PRZECIWDZIAŁANIE
NARKOMANII

wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną; leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych; ograniczanie szkód zdrowotnych i społecznych; nadzór nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii; zwalczanie niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerozu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii; nadzór nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii (art. 2 ust. 1 u.p.n.). W realizacji wskazanych działań mogą uczestniczyć m.in. organizacje pozarządowe i inne podmioty, których działalność statutowa obejmuje zadania należące do sfery zadań publicznych w zakresie ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, działalności charytatywnej, nauki, edukacji, oświaty i wychowania, kultury fizycznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego lub przeciwdziałania patologiom społecznym oraz promocji i organizacji wolontariatu (art. 5 ust. 3 u.p.n.). Co więcej, przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, w związku z czym ma ona obowiązek uchwalić tzw. Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii (art. 10 u.p.n.). W dokumencie tym zawrzeć należy informacje o aktywności gminy związanej ze wspomaganiami m.in. organizacji pozarządowych, które za pośrednictwem realizacji swoich celów statutowych służą rozwiązywaniu problemów narkomanii.

**PRZECIWDZIAŁANIE
PRZEMOCY
W RODZINIE**

Również w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie organy administracji rządowej i samorządowej współdziałają z organizacjami pozarządowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływania na osoby stosujące przemoc oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie (art. 9 u.p.p.r.). Przedstawiciele organizacji pozarządowych wchodzi m.in. w skład tzw. zespołów interdyscyplinarnych w gminach (art. 9a ust. 3 p. 6 u.p.p.r.) oraz Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, działającego jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 10a i 10b u.p.p.r.).

**NIEODPŁATNA
POMOC
PRAWNA**

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeń nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a także zasady realizacji zadań z obszaru edukacji prawnej sprecyzowane zostały w u.n.p.p. Zadania te mieszczą

się w kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i są realizowane przez powiat, ewentualnie w porozumieniu z gminami (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.). Zgodnie z brzmieniem art. 11 u.n.p.p. powiat powierza połowę punktów, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Ponadto połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznacza się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Organizację tę wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert.

Podstawowym warunkiem sukcesu kooperacji w powyższych dziedzinach, związanych zasadniczo z polityką społeczną, są korzyści, jakie międzyinstytucjonalna współpraca tego rodzaju przynosi poszczególnym partnerom oraz samym adresatom działań – interesariuszom zewnętrznym administracji publicznej. Partnerstwo to, związane z realizacją zadań publicznych, wpływa przede wszystkim na zwiększenie skuteczności ich realizowania, ale i niejednokrotnie pozwala obniżyć koszty świadczenia usług społecznych. Nie bez znaczenia jest również nie tylko fachowa wiedza zaangażowanych członków organizacji pozarządowych, ale także ich pasja w danej dziedzinie i indywidualne wartości, którymi kierują się jako tzw. społecznicy. Zlecenie organizacjom zrealizowania konkretnych zadań przy jednoczesnym przekazaniu środków finansowych stanowi dla nich również wsparcie instytucjonalne, pozwalające im na pokrywanie kosztów bieżącej działalności i rozwijanie się, m.in. poprzez zatrudnianie pracowników i współpracowników.

Z formalnoprawnego punktu widzenia współpraca międzysektorowa może mieć charakter finansowy lub pozafinansowy. Współpraca finansowa (uznawana za podstawową) w dużej mierze opiera się na udzielaniu organizacjom dotacji, co umożliwia im realizowanie zadań publicznych. Może być organizowana w wariantach powierzenia wykonania zadania (poprzez sfinansowanie go) lub też wsparcia realizacji zadania (w ramach dofinansowania). Obie formuły wiążą się z uczestnictwem organizacji w otwartym konkursie ofert, jednak dotacje na zadania o charakterze lokalnym lub regionalnym mogą być również przekazywane w trybie

**WSPÓŁPRACA
POZAFINANSOWA**

pozakonkursowym, m.in. z wykorzystaniem instytucji tzw. małych grantów. Współpraca pozafinansowa natomiast polega na wymianie informacji, konsultacjach i różnego rodzaju wsparciu rzeczowym.

4.2. Współpraca w wymiarze finansowym**POŻYCZKI,
GWARANCJE
I PORĘCZENIA**

Uznaje się, że współpraca finansowa jest podstawową formą współdziałania samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać organizacjom pożyczek, gwarancji i poręczeń na realizację zadań w sferze pożytku publicznego, mogą też współdziałać z nimi w pozyskiwaniu środków z krajowych i zagranicznych źródeł finansowanych – wykorzystując np. wsparcie z budżetu Unii Europejskiej jako alternatywny sposób wykonywania zadań publicznych²²⁷. Jeszcze inne przykłady rozwiązań formalnoprawnych, faworyzujące organizacje pozarządowe (podmioty ekonomii społecznej), można znaleźć w ramach systemu zamówień publicznych – to tzw. klauzule społeczne, tworzące przestrzeń prawną dla współpracy na linii: samorząd–organizacja pozarządowa²²⁸.

**KLAUZULE
SPOŁECZNE**

Najważniejszą i najpopularniejszą formą współpracy jest jednak prowadzenie przez organizacje pozarządowe działalności pożytku publicznego na podstawie zlecenia im realizacji konkretnych zadań publicznych przez odpowiednie organy administracji publicznej. Kwestie te zostały dokładnie uregulowane w u.d.p.p.w.

**ZLECANIE
REALIZACJI
ZADAŃ
PUBLICZNYCH**

Ustawodawca stanowi (art. 11 u.d.p.p.w), że organy administracji publicznej mogą zlecać realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w. (dalej: organizacje pozarządowe) prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie na dwa sposoby: albo w formie „wsparcia”, albo „powierzenia”.

²²⁷ Zob.: A. Tutak, M. Kępa, *Polityka państwa względem przedsięwzięć hybrydowych realizowanych w formule PPP*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 209, s. 219–230.

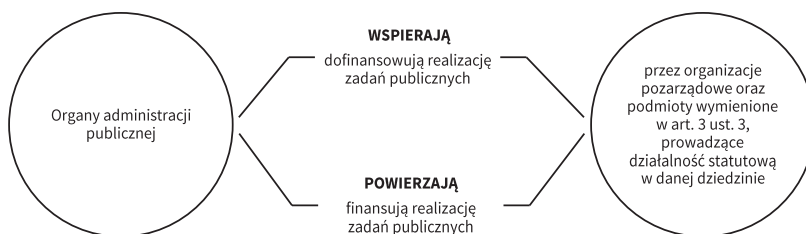
²²⁸ A. Andruskiewicz, M. Kępa, *Silesia społecznie odpowiedzialna*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2019, s. 29–32.

Oba tryby zasadniczo wymagają przeprowadzenia otwartego konkursu ofert bądź wykorzystania możliwości przewidzianej w art. 19a u.d.p.p.w. (tzw. mały grant).

Wyjątkowe sytuacje, w których możliwe jest odstępstwo od tych formuł, wskazano w art. 11a–11c u.d.p.p.w. Są to mianowicie:

- rezygnacja z konkursu w przypadku klęski żywiołowej,
- rezygnacja z konkursu ze względu na ochronę zdrowia lub życia,
- realizacja zadań publicznych z zakresu ochrony ludności i ratownictwa.

Schemat 8. Sposoby zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym



Źródło: opracowanie własne.

Również sama obsługa konkursu może być zlecona organizacjom pozarządowym, jednak zlecenie to nie może obejmować: ogłoszenia otwartego konkursu ofert, powołania komisji konkursowej, wyboru ofert, ogłoszenia wyników, zawierania umów o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonymi organizacjami, a także unieważnienia konkursu.

Zgodnie z art. 12 u.d.p.p.w. organizacje pozarządowe mogą z własnej inicjatywy złożyć wnioski o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek taki zawiera w szczególności opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji i szacunkową

kalkulację kosztów jego wykonania. W takiej sytuacji organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku rozpatruje celowość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową. Podejmując decyzję, bierze pod uwagę: stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom publicznym określonym w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi, zapewnienie wysokiej jakości wykonania danego zadania, dostępne środki oraz korzyści, które wynikną z realizacji zadania publicznego przez organizację. Jeśli organ administracji uzna za celowe zlecenie danego zadania organizacji, wówczas informuje składającego wniosek o trybie zlecenia zadania publicznego oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

**OTWARTY
KONKURS OFERT**

Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym ogłasza otwarty konkurs ofert, mając na uwadze, iż termin składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ogłoszenia (art. 13 ust. 1 u.d.p.p.w.).

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o: rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania; zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania; terminie składania ofert; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert; zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom (art. 13 ust. 2 u.d.p.p.w.).

Otwarty konkurs ofert ogłasza się: w Biuletynie Informacji Publicznej, w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń w siedzibie organu administracji publicznej oraz na stronie internetowej tego organu. Można także wykorzystać w tym celu dziennik lub tygodnik o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego.

TREŚĆ OFERTY

Zgodnie z art. 14 u.d.p.p.w. treść oferty powinna zawierać m.in.: szczegółowy zakres rzeczowy planowanego zadania; termin i jego miejsce realizacji; kalkulację przewidywanych kosztów; informację o wcześniejszej

działalności organizacji pozarządowej w zakresie, którego dotyczy zadanie; informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych; informację o środkach finansowych pochodzących z innych źródeł oraz deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Dopuszcza się złożenie oferty wspólnie przez dwie lub więcej organizacji, które zawrą w tej sprawie umowę. Oferta wspólna musi zawierać informację o tym, jakie działania w ramach realizacji zadania publicznego będą wykonywać poszczególne organizacje oraz wskazywać ich sposób reprezentacji wobec organu administracji publicznej. Umowę łączącą organizacje dołącza się do oferty.

Organ administracji publicznej, który ogłosił konkurs, przy rozpatrywaniu ofert ocenia: możliwość realizacji zadania przez organizację, a więc jej zdolność wykonawczą, doświadczenie i potencjał, przedstawioną kalkulację kosztów, szczególnie w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, proponowaną jakość i kwalifikacje osób, które zostaną zaangażowane, oraz ewentualny udział środków pochodzących z innych źródeł. Uwzględnia się także planowany przez organizację wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków. Na koniec warto dodać, że jeśli organizacja realizowała podobne zadania wcześniej, to bada się ich wykonanie pod kątem rzetelności i terminowości oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Co ciekawe, powyższe kryteria oceny mają zastosowanie nawet wówczas, gdy do otwartego konkursu ofert zostanie zgłoszona tylko jedna oferta (art. 15 u.d.p.p.w.). Jeśli zaś nie złożono żadnej oferty bądź żadna ze złożonych ofert nie spełniała wymogów zawartych w ogłoszeniu, wówczas organ administracji publicznej unieważnia konkurs ofert, a informację o tym podaje do publicznej wiadomości (art. 18a u.d.p.p.w.).

Do zaopiniowania złożonych w konkursie ofert organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową. W jej skład wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego. Dla przykładu: w gminie konkurs ogłasza wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a więc to m.in. jego przedstawiciele będą zasiadali w komisji. W jej prace włączone są też, w miarę możliwości, organizacje pozarządowe, z wyjątkiem tych, które biorą udział w danym konkursie. Z głosem doradczym lub opiniującym w komisji może

**OFERTA
WSPÓLNA**

**KOMISJA
KONKURSOWA**

zasiąść także ekspert posiadający specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadania, którego konkurs dotyczy (art. 15 u.d.p.p.w.).

W otwartym konkursie ofert może zostać wybrana więcej niż jedna oferta. W informacji zawierającej ogłoszenie wyników wskazuje się: nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego i wysokość przyznanych środków publicznych. W terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników każdy może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia konkretnej oferty. Wyniki konkursu ogłasza się, tak samo jak w przypadku samego konkursu ofert, w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu administracji publicznej. Można także wykorzystać w tym celu dziennik lub tygodnik o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego. Po ich ogłoszeniu organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami (art. 15 u.d.p.p.w.).

UMOWA

Organizacje pozarządowe, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego, zobowiązują się do jego wykonania w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Umowa ta zawierana jest obligatoryjnie na piśmie (pod rygorem nieważności), na czas niezbędny do zrealizowania zadania lub na czas określony, ale nie dłuższy niż pięć lat (art. 16 u.d.p.p.w.).

KONTROLA

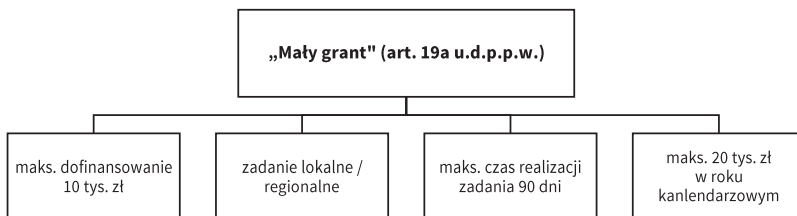
Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać jego kontroli i oceny realizacji, w tym: stopnia realizacji, efektywności, rzetelności i jakości, a także prawidłowości wykorzystania środków finansowych i prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem (art. 17 u.d.p.p.w.).

SPRAWOZDANIE

W terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego należy sporządzić sprawozdanie z jego wykonania, przy czym okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Sprawozdanie to musi zawierać: szczegółowy opis wykonania zadania z uwzględnieniem osiągniętych celów oraz zrealizowanych działań; zestawienie wydatków wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania oraz informację o poniesionych nakładach z podziałem na wkład osobowy i rzeczowy (art. 18 u.d.p.p.w.).

Specyficzną formą zlecenia zadań publicznych organizacjom jest tzw. mały grant, uregulowany w art. 19a u.d.p.p.w. Formuła ta dotyczy jednak tylko zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym. W odpowiedzi na złożoną przez organizację ofertę organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w ciągu siedmiu dni, uznając jej celowość, może zlecić organizacji realizację zaproponowanego zadania. Czyni to z pominięciem otwartego konkursu ofert. Ofertę w tym trybie, a później też sprawozdanie z realizacji zadania, składa się według uproszczonych wzorów. Oferta musi zawierać jedynie: zakres rzeczowy zadania, termin i określenie miejsca jego realizacji, a także szacunkową kalkulację kosztów. Dla małych grantów ustawodawca wskazuje ponadto kilka dodatkowych ograniczeń. Po pierwsze wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie może przekraczać kwoty 10 tys. zł. Po drugie, zadanie to ma być zrealizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni. Ofertę tę podaje się do wiadomości publicznej, by każdy, w terminie 7 dni od dnia jej upublicznienia, mógł zgłosić uwagi. Po upływie wskazanego terminu oraz po rozpatrzeniu uwag organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie zawiera umowę o wsparcie lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Oferta ta zaś stanowi załącznik do umowy. Ustawodawca wskazuje jeszcze jedno obostrzenie: łączna kwota środków finansowych przekazanych tej samej organizacji w tym trybie nie może przekroczyć 20 tys. zł w roku kalendarzowym.

Schemat 9. Procedura „małych grantów”



Źródło: opracowanie własne.

**PARTNERSTWO
PUBLICZNO-
-PRYWATNE**

Warto dodać, że wspieranie oraz powierzanie zadań może też nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych.

**UMOWY MIĘDZY-
NARODOWE****4.3. Współpraca w wymiarze pozafinansowym****DIALOG
OBYWATELSKI**

Współpraca pozafinansowa oparta jest na dialogu obywatelskim, bieżących konsultacjach, włączeniu organizacji w procesy programowania polityk publicznych, planowania projektów aktów normatywnych, udzielaniu wsparcia organizacyjnego, a także na systemie wymiany informacji. Z zasady powinna odbywać się na bieżąco, szczególnie obejmując sfery: informacyjną, organizacyjną, konsultacyjną oraz szkoleniową. Może ona przybierać postać pomocy rzeczowej: lokalowej czy infrastrukturalnej, m.in. w znalezieniu lokalu pod siedzibę i opłaceniu kosztów jego wynajmu bądź bieżącego utrzymania. Zdarzają się także przypadki nieodpłatnego przekazania do użytkowania różnych materiałów i urządzeń biurowych (kserokopiarka, drukarka czy komputer). Administracja zazwyczaj proponuje też pomoc techniczną (udostępnianie pomieszczeń, użyczenie sprzętu multimedialnego i innego) oraz merytoryczną (doradztwo, szkolenia, wsparcie księgowo i prawne).

**POMOC
RZECZOWA****WYKORZYSTANIE
MIEJSKIEGO
LOKALU**

Dobry przykład wykorzystania miejskiego lokalu, usytuowanego w ścisłym centrum miasta, na działalność organizacji pozarządowej znajdziemy w Gliwicach. W 2013 roku urząd miasta w wyniku otwartego konkursu ofert na prowadzenie działalności kulturalnej w lokalu przy Rynku 4–5 umożliwił działanie i realizację swoich celów statutowych Stowarzyszeniu GTW. Projekt jest realizowany nieprzerwanie do tej pory i przynosi mnóstwo korzyści zarówno dla urzędu, jak i stowarzyszenia, ale przede wszystkim – dla mieszkańców. Mimo że urząd mógł zlecić swojej jednostce (np. bibliotece, muzeum) prowadzenie działalności kulturalnej na Rynku, to zdecydował się na partnerstwo z organizacją pozarządową, pozostawiając jej przy tym dużą swobodę poczynić.

W wielu samorządach tworzy się specjalistyczne instytucje, tj. centra bądź inkubatory organizacji pozarządowych. Wspomina o nich ustawodawca w art. 5 ust. 6 u.d.p.p.w., wskazując, że organ administracji publicznej może po konsultacjach z organizacjami tworzyć i prowadzić jednostki organizacyjne, których celem jest wsparcie samych organizacji pozarządowych w podejmowanych przez nie działaniach. Podmiotem prowadzącym taką jednostkę może być zarówno urząd, jak i organizacja pozarządowa. Przykładem może być Sosnowieckie Centrum Organizacji Pozarządowych, które jest jednostką organizacyjną miasta, mającą na celu wspieranie organizacji pozarządowych. Na stronie internetowej: www.wsparcie.sosnowiec.pl znajdują się wszystkie ważne dla organizacji informacje i dane. Są dokładne, czytelne i aktualne. Podążając za wskazówkami ekspertów, każdy może się dowiedzieć, jak założyć organizację oraz z jakich dotacji będzie mógł wówczas korzystać. Za pośrednictwem strony można też dowiedzieć się czegoś na temat Sosnowieckiej Rady Pożytku Publicznego.

Innym przykładem dobrej praktyki pozafinansowej współpracy będzie Centrum Użyteczności Publicznej (CUP) w Ostródzie, działające już od 2012 roku. Instytucja ta została zlokalizowana w budynku dawnych koszar, przy ul. Jana III Sobieskiego 9 (w bezpośrednim sąsiedztwie Starostwa Powiatowego przy ul. Jana III Sobieskiego 5). Budynek był poddany gruntownemu remontowi w ramach programu rewitalizacji (realizacja projektu kosztowała 6,5 mln zł, w tym 4,5 mln zł pochodzi z dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007–2013). Jest to projekt samorządu powiatowego, który – jak sama nazwa instytucji wskazuje – ma niezwykle szerokie spektrum działania. Centrum mieści się w budynku oddanym do dyspozycji organizacjom pozarządowym na cele realizacji ich działań statutowych. Organizacje korzystające z CUP nie mogą prowadzić tam działalności komercyjnej, prywatnej ani politycznej. Siedziba CUP to ponad 2 tys. m², w tym dwie sale konferencyjne (na 80 i 200 osób) z wyposażeniem. Budynek dostosowany jest do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, na jego terenie znajduje się również parking. Z pomieszczeń biurowych (w formie użyczenia) korzysta około 40 organizacji pozarządowych. Większość z nich ma do swojej dyspozycji jedno pomieszczenie, kilka korzysta wspólnie

z jednego pokoju, a pięć organizacji dysponuje dwoma pokojami. Swoje miejsce znalazły tam organizacje zajmujące się m.in. lokalnym rozwojem czy mediami miejscowymi (Stowarzyszenie Inicjatyw Możliwych RzeczJasna), wspieraniem organizacji pozarządowych (Stowarzyszenie Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych i Inicjatyw Obywatelskich, Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych), Uniwersytet Trzeciego Wieku, PCK, ZNP, organizacje kombatanckie, działkowcy, koło łowieckie, wędkarze. Umowy użyczenia pomieszczeń biurowych zawierane są na czas określony. Organizacje z nich korzystające nie ponoszą kosztów wynajmu, ale zobowiązują się do ponoszenia opłat za ogrzewanie, energię elektryczną, wodę i ścieki, proporcjonalnie do wielkości zajmowanego metrażu oraz opłat za telefon i Internet. Jednostki te na własny koszt dokonują konserwacji pomieszczeń i napraw niezbędnych do zachowania lokalu w stanie niepogorszonym. Odpowiadają także za utrzymanie odpowiedniego stanu sanitarnego użyczonych pokoi oraz części wspólnych. Z sal konferencyjnych lub wystawowych mogą korzystać także organizacje pozarządowe działające na rzecz powiatu ostródzkiego, które nie mają zawartych umów użyczenia pomieszczeń biurowych w tym budynku, nie ponosząc przy tym bezpośrednich kosztów wynajmu. Pokoje są do ich dyspozycji w dni powszednie od 8 do 20, w pozostałych godzinach i w weekendy korzystanie z przestrzeni jest możliwe po uzyskaniu wcześniejszej zgody Wydziału Rozwoju Lokalnego Starostwa Powiatowego w Ostródzie, który również ma siedzibę w tym miejscu. Co ciekawe, w CUP zlokalizowany jest także zespół Starostwa Powiatowego ds. organizacji pozarządowych. Tego rodzaju przedsięwzięcia są istotnym elementem wzmocnienia współpracy międzysektorowej. Brak konieczności ponoszenia opłat za wynajem przestrzeni (na codzienne funkcjonowanie i wydarzenia) jest szczególnie ważny dla małych organizacji działających na zasadach wolontariatu czy z dochodem wynikającym jedynie ze składek członkowskich. Ponadto tworzenie wspólnej przestrzeni dla sektora pozarządowego daje możliwość wymiany doświadczeń, wzajemnych inspiracji czy wsparcia. Aby jednak udało się osiągnąć zakładane cele takich projektów, należy poprzedzić ich realizację wcześniej przygotowaną diagnozą problemów organizacji i ich otoczenia, a także pamiętać, że adresaci wsparcia,

tj. organizacje pozarządowe, są istotnym partnerem samorządu, a więc ich efektywne działania sprzyjają rozwojowi lokalnemu, jak i podnoszeniu jakości życia mieszkańców.

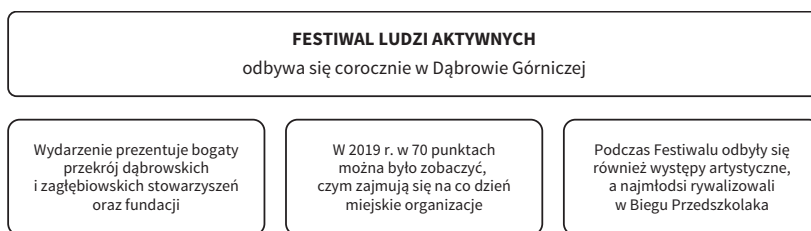
Jeszcze jedną instytucją, którą można wskazać jako przykład dobrej praktyki współdziałania samorządu z organizacjami, będzie Bydgoskie Centrum Organizacji Pozarządowych i Wolontariatu (BCOPW), które działa od 8 października 2018 roku. Zlokalizowane jest na ul. Gdańskiej, jednej z najbardziej charakterystycznych ulic Bydgoszczy. Dawniej mieściła się tam popularna księgarnia Współczesna, a po jej zamknięciu przestrzeń okazjonalnie wykorzystywana była jako miejsce spotkań czy wydarzeń kulturalnych i społecznych. Dla mieszkańców to miejsce wciąż było ważne, co podkreślano m.in. w trakcie konsultacji społecznych Gminnego Programu Rewitalizacji. Po gruntownym remoncie przestrzeń została więc ponownie udostępniona mieszkańcom i aktywistom. Centrum jest otwarte w dni powszednie od 8 do 20, a w soboty od 10 do 14. W tym miejscu swoją siedzibę ma także Zespół ds. Wspierania Organizacji Pozarządowych i Wolontariatu. Centrum dysponuje powierzchnią 900 m². Budynek dostosowany jest do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, znajdują się w nim sale: warsztatowa (wykorzystywana także jako przestrzeń wystawiennicza), konferencyjna, do pracy (coworkingowa), spotkań oraz dwie sale do pracy indywidualnej. Na parterze znajduje się strefa relaksu i kącik dla dzieci. Działa tu także Pepper Mint – bistro prowadzone przez spółdzielnię socjalną Art Deco z Bydgoszczy. Z przestrzeni centrum korzystać mogą przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych. Odbywają się tam szkolenia, spotkania, konferencje, wystawy. Od spotkań koła szachowego seniorów przez spotkania młodych mam do przedstawień larpa (*live action role-playing*, Fundacja Fantazmat). Miejsce zawdzięcza swój ogromny sukces i popularność m.in. doskonałej lokalizacji, której sprzyjają dostępność komunikacyjna, reprezentacyjność ulicy i tradycje tego miejsca wciąż obecne w świadomości mieszkańców.

Władze lokalne i regionalne mogą również inicjować społeczne akcje informacyjne, np. na temat promowania idei przekazywania 1% podatku dochodowego. Wspieranie organizacji może przejawiać się także pomocą

w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych z instytucjami o podobnym charakterze w miastach partnerskich danego samorządu.

Na uwagę zasługują także różnego rodzaju wspólne wydarzenia i aktywność organizacyjna – konferencje, szkolenia, kampanie informacyjne, festyny i inne formy angażujące nie tylko działaczy, ale również niezrzeszonych nigdzie mieszkańców. Dobrym przykładem jest Festiwal Ludzi Aktywnych, odbywający się corocznie (od dwunastu lat) w Dąbrowie Górniczej.

Schemat 10. Dobra praktyka



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: http://ngo.dabrowa-gornicza.pl/organizacje_pozarządowe/62/festiwal_ludzi_aktywnych.html [dostęp: 16.06.2020]

Dla usprawnienia procesu komunikacji pomiędzy władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi powoływane mogą być wspólne zespoły, tematyczne grupy robocze, a także umiejscowieni w strukturach urzędów koordynatorzy współpracy lub całe jednostki organizacyjne mające w zakresie swoich obowiązków współpracę z organizacjami. Warto także zwrócić uwagę na dobór kanałów komunikacji zapewniających skuteczne i wygodne dotarcie z informacją do wszystkich zainteresowanych. Niezależnie od tego, jakie formy przybierze współpraca, jej podstawą i punktem wyjścia powinno być bowiem wzajemne, bieżące i rzetelne komunikowanie się, charakteryzujące się dobrą wiarą, szczerością, jasnością przekazu i aktualnością. Bez wymiany informacji i skutecznych ścieżek komunikacyjnych trudno wyobrazić sobie możliwość efektywnego

współdziałania. Inne są zgoła tradycyjne kanały przekazywania treści urzędniczych (m.in. Biuletyn Informacji Publicznej), a inne komunikatów bieżących, skierowanych wprost do szerokiego grona mieszkańców (m.in. strona internetowa, profil na Facebooku).

Same Biuletyny Informacji Publicznej i sposób zorganizowania w ich ramach treści merytorycznych pozostawiają często bardzo wiele do życzenia. Znalezienie ogłoszeń konkursowych dla organizacji w gąszczu innych doniesień i komunikatów bywa trudne. Brak wyodrębnionej zakładki „organizacje pozarządowe” prowadzi do rozproszenia informacyjnego, a nawet do dezinformacji, co z pewnością utrudnia skuteczną współpracę.

Dlatego przejrzysta zakładka na stronie głównej urzędu (oraz w BIP) prowadząca do podstrony poświęconej organizacjom pozarządowym to pierwszy krok do uporządkowania i wzmocnienia relacji z organizacjami. Jeśli będzie wiadomo, gdzie szukać aktualnych i istotnych informacji, potencjalni odbiorcy będą odwiedzać stronę częściej i lepiej przygotują się do złożenia oferty w konkursie, udziału w konsultacjach społecznych bądź włączą się aktywnie w inne bieżące inicjatywy samorządowe. Strona może być przestrzenią dla wzajemnego dzielenia się sukcesami, ale także płaszczyzną wymiany informacji, co zdecydowanie będzie przekładało się na jakość bieżącej współpracy. Kanały informacyjne, w tym także strony internetowe, powinny być dostosowane do oczekiwań, potrzeb i możliwości ich potencjalnych użytkowników. Dobrą praktyką jest strona internetowa przeznaczona organizacjom pozarządowym (np. Portal Organizacji Pozarządowych działający w Dąbrowie Górniczej).

**PRZEJRZYSTA
ZAKŁADKA
NA STRONIE
GŁÓWNEJ
URZĘDU**

4.4. Personalny wymiar współpracy

Komunikacja pomiędzy administracją publiczną a organizacjami zawsze przebiega sprawniej, gdy wiadomo, kto jest jej moderatorem, czyli kto odpowiada za jej jakość. W wielu urzędach samorządowych istnieją specjalne komórki, do których zadań należy współpraca z organizacjami pozarządowymi. Dobrym pomysłem wydaje się także powołanie

i odpowiednie umocowanie pełnomocnika prezydenta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w strukturze organizacyjnej urzędu, ale należy mieć na uwadze, że nieprawidłowe umiejscowienie takiego przedstawiciela może niestety powodować szereg nieporozumień. Chodzi o przypisanie konkretnej osobie danego zakresu obowiązków względem organizacji pozarządowych, w stosunku do jej innych zadań administracyjnych. Problem dotyczy głównie miast i większych samorządów. Wydaje się, że dopiero przeznaczenie całego etatu na współpracę z trzecim sektorem pozwala skutecznie i efektywnie rozwijać formy współpracy. Kolejna wątpliwość dotyczyć może tego, jak powinien być umocowany pełnomocnik w strukturze organizacyjnej urzędu, by mógł sprawnie działać. Rozwiązania są bardzo różne, niektóre niestety fatalne w skutkach. Samo przypisanie konkretnej osobie zadań z obszaru współpracy z organizacjami, przy jednoczesnym umiejscowieniu jej w strukturze np. wydziału kultury lub polityki społecznej, nie daje temu pracownikowi swobody działania w innych branżach. Taka sytuacja naraża jednocześnie pełnomocnika na obciążenie przez przełożonego dodatkowymi, niezwiązanymi z pierwotnym celem obowiązkami.

Omawiana funkcja powinna być postrzegana horyzontalnie, a nie dziedzinowo. Wymaga bowiem współpracy z wieloma komórkami organizacyjnymi, a także jednostkami zewnętrznymi urzędu. Dla swojej skuteczności pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi powinien więc podlegać głównemu prezydentowi, a nie branżowemu, bo inaczej może nie mieć wystarczających możliwości operacyjnego działania i współdziałania z komórkami podległymi innym wiceprezydentom. Skutki łatwo sobie wyobrazić. Dla przykładu, w obszarze kultury współpraca może się rozwijać znakomicie, ale już w odniesieniu do edukacji czy pomocy społecznej nie, bo komórki te podlegają innym przełożonym. Jeśli zaś umiejscowienie pełnomocnika w pionie głównego prezydenta nie jest z jakichś przyczyn możliwe – można go zlokalizować m.in. pod zwierzchnictwem sekretarza. Ponadto warto wskazać, że pełnomocnik ten powinien być zobligowany do działania na podstawie realizacji jakiegoś konkretnego programu lub zapisów strategii z uwzględnieniem nie tylko obligatoryjnego programu współpracy, ale raczej dokumentu bardziej horyzontalnego

i długofalowego, czyniącego problematykę społeczeństwa obywatelskiego, w tym także współpracę z organizacjami pozarządowymi, jedną z polityk publicznych.

Ciekawym i wartym omówienia zagadnieniem są różnego rodzaju ciała konsultacyjne, opiniodawcze, doradcze i inicjatywne, w skład których wchodzi mieszkańcy bądź przedstawiciele organizacji pozarządowych. Podejmowanie decyzji bez zasięgania opinii samych zainteresowanych staje się coraz mniej popularne, szczególnie na fali wzrostu zainteresowania mieszkańców partycypacją i współdecydowaniem. W wielu samorządach swoim zdaniem dzielą się z rządzącymi ludzie młodzi (młodzieżowe rady gmin), osoby działające na rzecz seniorów (rady seniorów), niepełnosprawnych (rady ds. osób niepełnosprawnych), równouprawnienia kobiet i mężczyzn (rady kobiet)²²⁹, sportu (rady sportu) i wiele innych. Wspomniane rady albo są reprezentacją określonej grupy podmiotów (osób, organizacji), albo mają na celu wsparcie rządzących w podejmowaniu rozstrzygnięć merytorycznych w konkretnych sprawach branżowych. Wszystko po to, by wdrażane rozwiązania były efektywne i jak najbardziej odpowiadały potrzebom ich adresatów.

Swoje rady, powołane jednak nie jako reprezentacje, a raczej instytucje dialogowe, umocowane w przepisach ustawowych (art. 41a–41j u.d.p.p.w.), mają też przedstawiciele organizacji pozarządowych – są to rady działalności pożytku publicznego (RDPP). Powiatowa i gminna RDPP powoływana jest w myśl przepisów art. 41e u.d.p.p.w. Ustawodawca obliguje organ wykonawczy właściwej JST, aby powołał radę, jeśli wolę taką wyrazi co najmniej pięć organizacji prowadzących działalność odpowiednio na terenie powiatu lub gminy. Wówczas w terminie dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku tworzy się obligatoryjnie RDPP. Gdyby organ wykonawczy uchylał się od tego zobowiązania, jego bezczynność można zaskarżyć do sądu administracyjnego (mają wówczas zastosowanie przepisy art. 101 i art. 101a u.s.g. oraz art. 87 i art. 88 u.s.p.).

**CIAŁA KON-
SULTACYJNE,
OPINIODAWCZE,
DORADCZE
I INICJATYWNE**

**RADY
DZIAŁALNOŚCI
POŻYTKU
PUBLICZNEGO
(RDPP)**

²²⁹ Rady takie działają już m.in. w Słupsku, Ostródzie, Rybniku, Łodzi, Białogardzie, Wadowicach, Jastrzębiu-Zdroju, Wrocławiu i wielu innych polskich miastach, a także województwach, np. w Lubuskiem.

Przepisy wskazują, że kadencja RDPP w gminie i powiecie trwa trzy lata. W skład rady (art. 41f u.d.p.p.w.) wchodzi: przedstawiciele organu stanowiącego oraz wykonawczego, a także przedstawiciele organizacji prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiąc – co istotne – co najmniej połowę członków.

**KONSULTOWA-
NIE PROJEKTÓW
AKTÓW NORMA-
TYWNYCH**

W art. 5 u.d.p.p.w. ustawodawca obliguje organy jednostek samorządu terytorialnego do konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z RDPP. Wielu samorządowców i działaczy pozarządowych dostrzega problem systemowy wynikający niejako z tego przepisu. Chodzi o zbyt szerokie określenie kompetencji RDPP. Wydaje się bowiem, że rady te powinny mieć mocne, konkretne uprawnienia i kompetencje odnoszące się do holistycznego cyklu rocznej pracy, związanego z: 1) przygotowaniem i rekomendowaniem organowi wykonawczemu projektu zarządzenia w sprawie przygotowania rocznego programu współpracy; 2) udziałem w pracach nad programem; 3) udziałem w pracach komisji konkursowych; 4) monitoringiem realizacji postanowień programu i akceptacją sprawozdania z jego realizacji. Tak domknięty cykl pozwoliłby na zaangażowanie członków RDPP w kwestie istotne z punktu widzenia organizacji, jednocześnie odciążając je z konieczności bieżącego doradzania władzom samorządowym w innych kwestiach. Z praktyki wynika bowiem, że w wielu przypadkach jest to częsta praktyka, która czyni same RDPP ciałem marginalnym, nierzadko skonfliktowanym lub bezrefleksyjnie opiniującym, załatwiającym jedynie interesy poszczególnych członków.

Nową kompetencją RDPP powinno być dodatkowo stanie na straży jakości poziomu dialogu pomiędzy samorządem a organizacjami, polegające m.in. na wydawaniu opinii o tym, czy dany program został odpowiednio przygotowany i skonsultowany z organizacjami. Rada nie powinna więc zabierać głosu w odniesieniu do części merytorycznej programu realizowanego w ramach konkretnej polityki publicznej, np. wspierania osób niepełnosprawnych (bo jest to kompetencją innego ciała opiniodawczo-doradczego), powinna jednak mocno angażować się w zabezpieczenie prawidłowości proceduralnych.

Z powodu uregulowania sposobu powoływania rad, a częściowo może za sprawą skrótu myślowego nawiązującego do dialogu społecznego,

samorządowe RDPP mylone bywają z czymś na kształt terytorialnie określonej reprezentacji trzeciego sektora. W odróżnieniu jednak od dialogu społecznego, zawierającego komponent reprezentatywności, instytucje dialogu obywatelskiego nie mają takiego charakteru. Reprezentatywność sprowadzona jest w ich przypadku w zasadzie do minimum, tj. do faktu samego udziału trzeciego sektora w konsultacjach z władzą publiczną. Należy zarazem pamiętać, że o ile wyłonienie reprezentacji spośród organizacji partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) nie jest specjalnie trudne, to w przypadku organizacji pozarządowych, z uwagi na ich zróżnicowanie, staje się wręcz niemożliwe i stanowi poważny problem koordynacyjny.

Wydaje się, że RDPP mogłyby działać skuteczniej, gdyby na poziomie organizacji pozarządowych możliwe było powstanie, w sposób oddolny, forum bądź porozumienia, które byłoby w stanie wyłonić reprezentację organizacji na określonym terenie. Nierzadko bywa, że w radach, obok urzędników i przedstawicieli organu stanowiącego, biorą udział albo dosyć przypadkowi działacze społeczni, którym trudno zrozumieć ich nową rolę, bądź też osoby wyselekcjonowane z kręgów politycznych, towarzyskich czy gospodarczych. Postępując w podobny sposób, można przyczynić się do powstania zinstytucjonalizowanego kartelu interesów, który nie stanowi dobrej odpowiedzi na deficyt demokracji, nawet gdy w swoim obrębie praktykuje współdecydowanie.

Na koniec rozważań poświęconych RDPP warto dodać, że dobrą praktyką jest powoływanie tzw. komisji dialogu obywatelskiego. Ustawodawca dopuszcza tworzenie tego rodzaju zespołów (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.d.p.p.w.). Są to gremia inicjatywno-doradcze, tworzone przez organizacje pozarządowe oraz przedstawicieli komórek organizacyjnych danego urzędu, charakteryzujące się aktywnością skoncentrowaną branżowo.

Schemat 11. Dobra praktyka

Przy Urzędzie Miasta Krakowa od 2011 roku funkcjonują komisje dialogu obywatelskiego, tworzone przez organizacje pozarządowe oraz komórki organizacyjne urzędu

Do zadań komisji należy m.in.:

- opiniowanie projektów uchwał i innych dokumentów,
- określanie potrzeb w zakresie działalności danej KDO i przedstawianie propozycji ich rozwiązania,
- opiniowanie dokumentów strategicznych,
- współpraca z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego.



- ds. Rewitalizacji Nowej Huty
- ds. Kultury
- ds. Środowiska
- ds. Zdrowia
- ds. Osób Niepełnosprawnych
- ds. Bezpieczeństwa
- ds. Młodzieży
- ds. Przeciwdziałania Uzależnieniom

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=52025 [dostęp: 20.06.2020]

4.5. Rola konsultacji społecznych w procesie współpracy międzysektorowej

KONSULTACJE „Konsultacje” to termin pochodzący z języka łacińskiego (*consulto* oznacza „radzę się”) ²³⁰. Według słownika języka polskiego jest to porada, udzielenie wskazówek, zasięgnięcie opinii, najczęściej u fachowców bądź specjalistów z jakiejś dziedziny ²³¹. Konstruując definicję na podstawie

²³⁰ *Słownik wyrazów obcych*, J. Tokarski (red.), Warszawa 1980, s. 383.

²³¹ *Mały słownik języka polskiego*, E. Soból (red.), Warszawa 2000, s. 351.

powyższych wyjaśnień, można uznać, że konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla) przedstawiają mieszkańcom swoje plany dotyczące nowych aktów prawnych, inwestycji lub też innych ważnych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na ich życie codzienne i pracę²³². Mogą to być m.in. zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, lokalizacje nowych inwestycji, modernizacje konkretnych ulic, sposoby zagospodarowania skweru lub parku, likwidacja połączeń komunikacyjnych bądź uruchomienie nowych, zmiana strategii promocyjnej gminy czy też wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Twórcy EKSL odwołują się do konsultacji społecznych trzykrotnie. Po pierwsze są one procedurą wymaganą przy każdej zmianie granic społeczności lokalnej, jeżeli dopuszcza to ustawa krajowa w drodze referendum (art. 5 EKSL). Po drugie społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 ust. 6 EKSL). Po trzecie społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9 ust. 6 EKSL).

W Konstytucji RP nie umieszczono regulacji odnoszącej się do tej szczególnej formy partycypacji społecznej, jaką są konsultacje społeczne. Oczywiście ideę włączania obywateli we współdecydowanie o sprawach publicznych wyprowadzić można na podstawie: zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasady suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji RP), zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji RP), zasady dialogu społecznego (preambuła Konstytucji RP) czy też odnoszącej się szczególnie do struktur samorządu terytorialnego zasady subsydiarności (rozdz. VII Konstytucji RP). Mimo braku formalno-prawnych uregulowań zagadnienia konsultacji społecznych

²³² Więcej: J. Podgórska-Rykała, *Konsultacje społeczne w praktyce, czyli jak to się robi?*, [w:] B. Adamczyk-Nowak *et al.*, *Szkola partnerstwa. Kompendium współpracy organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego. Poradnik dla pracowników, członków i wolontariuszy organizacji społecznych oraz urzędników i władz samorządowych*, M. Bagrowski (red.), Bielsko-Biała 2012.

w ustawie zasadniczej można jednak uznać, że wiele jej zasad odnosi się do procesów partycypacji obywatelskiej, afirmując je i sankcjonując w świetle obowiązującego prawa.

W polskim systemie prawnym nie istnieje również ustawa, która byłaby w całości poświęcona zagadnieniu konsultacji społecznych. Brak jest jakiegokolwiek definicji legalnej omawianej instytucji oraz precyzyjnych i wyczerpujących zasad, które stanowiłyby dla władz publicznych szczegółowe wytyczne w tym zakresie. Regulacje konsultacji społecznych są rozproszone i znajdują się w różnych ustawach, rozporządzeniach i innych przepisach niższej rangi.

Wśród ważnych w tym kontekście dokumentów należy wskazać m.in.:

- trzy samorządowe ustawy ustrojowe,
- ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania²³³,
- ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²³⁴,
- ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³⁵.

W wymienionych aktach prawnych pojawia się wiele odniesień do procedury konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne występujące na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego mogą mieć charakter obowiązkowy (obligatoryjny) lub nieobowiązkowy (fakultatywny). Pierwsze są związane z przypadkami ściśle przewidzianymi ustawą, drugie dotyczą ważnych spraw dla jednostki samorządowej. Dwie ustawy (u.s.g. i u.s.p.) wymieniają kwestie, w których przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe. Regulacja regionalna natomiast nie stanowi o takich sytuacjach. W gminie, dla przykładu, przewiduje się konsultacje obligatoryjne w zakresie:

**KONSULTACJE
OBOWIĄZKOWE
(OBLIGATORYJNE)
LUB NIEOBOWIĄZ-
KOWE (FAKULTA-
TYWNE)**

²³³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2020 poz. 283).

²³⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2019 poz. 1295).

²³⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020 poz. 293).

tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz, oraz tworzenia jednostek pomocniczych (art. 4a u.s.g.).

Istotne znaczenia dla włączania mieszkańców w proces zarządzania sprawami publicznymi ma także możliwość powołania gminnej rady seniorów (art. 5c u.s.g.) bądź młodzieżowej rady gminy (art. 5b u.s.g.) o charakterze konsultacyjnym. Zagadnieniu konsultacji z mieszkańcami poświęcono art. 5a u.s.g. w całości, wskazując, iż mogą one być przeprowadzane w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. Ich zasady i tryb określić należy w uchwale rady gminy.

Ponadto w art. 5a ust. 3 u.s.g. ustawodawca wskazał, iż szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski, w ramach którego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. W ten sposób wybrane zadania zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z zastrzeżeniem, że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Co więcej, środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych. Do zadań rady gminy ma należeć ustalenie w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w tym: określenie wymogów formalnych dla zgłaszanych projektów; wskazanie wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt (nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt); przygotowanie zasad oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania; a także

ustanowienie zasad przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości (art. 5a ust. 7 u.s.g). Ustawodawca wymaga, aby sposób wyboru projektów zapewniał równość i bezpośredniość głosowania.

W art. 5 u.d.p.p.w. ustawodawca wymienia możliwe formy współpracy jednostek administracji publicznej z organizacjami. Wśród nich są dwie, które wiążą się *stricte* z konsultacjami społecznymi. Są to: 1) konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji i 2) konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy regulują kwestię odpowiedzialności za prawidłowe przeprowadzenie konsultacji, wskazując, że organem właściwym do uregulowania przedmiotowej kwestii jest organ stanowiący (tj. rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), który uczynić ma to w uchwale.

Konsultacje to nie tylko poinformowanie mieszkańców czy organizacji o treści konkretnego projektu uchwały lub decyzji. Ich ideą jest umożliwienie wypowiedzenia się i wspólnej pracy roboczej nad przedstawionymi propozycjami. Kluczowe jest w całym procesie rzetelne zebranie i obiektywne rozpatrzenie opinii osób konsultowanych, a następnie udzielenie im informacji zwrotnej o sposobie postąpienia z ich uwagami i propozycjami.

W wielu jednostkach samorządu terytorialnego organizacje spotykają się z urzędnikami i przedstawicielami władz cyklicznie. Przedstawiciele podmiotów trzeciego sektora są zapraszani na panele tematyczne, zbieżne z ich profilem działalności. Podczas spotkań bezpośrednich mają możliwość zabrania głosu w moderowanych dyskusjach, wyrażenia swoich opinii i wątpliwości, a także zadawania nurtujących ich pytań. Tak powstaje wiele ważnych uchwał, w tym roczny program współpracy, który potem jest solidną podstawą do aktywnej kooperacji pomiędzy administracją a organizacjami.

Konsultacje fakultatywne są z kolei organizowane dużo rzadziej, jako że stanowią kosztowne i długotrwałe zadanie. Warto jednak zauważyć, że ich rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie może mieć wiele zalet.

Mimo że sam proces realizacji bywa czasochłonny i kosztowny, to bezsprzecznie dają one możliwość pozyskania istotnych informacji od mieszkańców. Konsultacje przyczyniają się bowiem do lepszego zaplanowania przyszłych działań, trafniejszego określenia priorytetów i wytycznych, a także poprawy jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Konsultacje tworzą pozytywną aurę wokół proponowanych działań²³⁶.

Mieszkańcy częściej sprzeciwiają się rozstrzygnięciom, o których dowiadują się w ostatniej chwili. Gdy decyzja już zapadła, a nikt ich na nią nie przygotował, czują się pominięci i zlekceważeni. Poprzedzające podjęcie decyzji konsultacje ułatwiają więc przeprowadzenie kontrowersyjnych przedsięwzięć bez zbędnych zakłóceń i w terminie, co zmniejsza koszty ponoszone przez wszystkie zainteresowane strony²³⁷.

Konsultacje dostarczają też informacji o nowych problemach i trudnych sytuacjach, których przedstawiciele administracji publicznej – z za biurka – mogą nie dostrzec. Poznanie problemów u źródła przekłada się na szybsze reagowanie odpowiednich służb²³⁸. Mimo że w konsultacjach nie biorą udziału wszyscy mieszkańcy, a tylko ich niereprezentatywna część, to z pewnością ci, którzy zdecydują się poświęcić kilka godzin lub wolne popołudnie na spotkanie z urzędnikami, zostaną zmobilizowani do aktywności na rzecz społeczności lokalnej. Jeśli konsultacje są dobrze przygotowane, to uczestnicy czują, że ich głos ma znaczenie i potem będą bronić podjętych rozstrzygnięć w swoich środowiskach sąsiedzkich. Przełoży się to na poprawę komunikacji i wzrost zaufania w relacji obywatel–administracja publiczna.

Systematyczne i efektywne konsultowanie się z mieszkańcami legitymizuje działania władz samorządowych i tym samym wzmacnia akceptację społeczną dla przyjmowanych priorytetów i realizowanych

²³⁶ A. Ferens *et al.*, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Warszawa 2010, s. 17–18.

²³⁷ P.J. Suwaj, M. Wenclik, *Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2009, s. 380.

²³⁸ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 11.

przedsięwzięć. Władza lokalna, która dba o dialog z mieszkańcami, dzieli się decyzyjnością i sprzyja wypracowaniu partnerskich relacji, kreuje pozytywny wizerunek urzędu i całego miasta jako przestrzeni przyjaznej do życia i pracy²³⁹.

Konsultacje jednak, oprócz posiadania wielu zalet, stanowią też wyzwanie. Prowadząc proces wymiany zdań i opinii pomiędzy administracją publiczną a mieszkańcami czy ich organizacjami, można natknąć się na różne bariery i problemy. Wśród nich jest z pewnością konkurencyjność celów. Trudno zaspokoić interesy jednej grupy mieszkańców, nie naruszając interesów innej. Dotyczy to m.in. różnic w następujących aspektach:

- przestrzennym (obrzeżna dzielnica a centrum miasta),
- komunikacyjnym (zmotoryzowani a korzystający z komunikacji publicznej),
- finansowym (ograniczony budżet miasta a oczekiwania mieszkańców),
- politycznym (ugrupowanie rządzące a opozycja).

Tego typu okoliczności jest znacznie więcej, tak więc przystępując do konsultacji społecznych, należy wcześniej zdiagnozować potencjalne grupy interesów i przygotować propozycje środków zaradczych na wypadek wystąpienia konfliktów. Wypracowanie końcowego kompromisu może się okazać prawdziwym wyzwaniem.

ZASADY W zminimalizowaniu ryzyka wystąpienia kłopotów pomoże trzymanie się kilku prostych zasad. Po pierwsze, należy zacząć konsultować najwcześniej jak to możliwe. To ważne, aby konsultacje odbywały się od samego początku procesu planistycznego, kiedy wszystkie warianty są jeszcze możliwe, a przede wszystkim, gdy nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja o tym, czy projekt w ogóle będzie realizowany. Po drugie, należy informować organizacje i mieszkańców o całym procesie, nie tylko za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej, a wybierając skuteczniejsze kanały komunikacyjne. To urzędnicy muszą zadbać o to, by informacja dotarła do zainteresowanej społeczności. Jeśli projekt dotyczy wąskiego grona odbiorców, należy wówczas wybrać kanały przeznaczone

²³⁹ A. Ferens *et al.*, *op. cit.*, s. 17–18.

konkretnie dla nich. Po trzecie, organizator konsultacji powinien udostępnić wszelkie posiadane informacje o rodzaju planowanego przedsięwzięcia i jego możliwych skutkach dla społeczności lokalnej, środowiska czy też finansów publicznych. Wgląd do tych dokumentów musi być bezpłatny i natychmiastowy, aby uczestnicy konsultacji mogli się z nimi zapoznać przed wypowiedzeniem się za którymkolwiek z rozstrzygnięć. Jak wskazuje się w literaturze:

warunkiem skutecznej komunikacji jest traktowanie przez władze publiczne społeczności lokalnej jako równoprawnego partnera. [...] manipulowanie opiniami i postawami mieszkańców [...] doprowadzi do zanegowania przez mieszkańców legitymizacji władz do kierowania sprawami lokalnymi bądź też do ich odmowy angażowania się w lokalne przedsięwzięcia publiczne. Instrumentalne traktowanie [...] prowadzi również do ostrych i przeciągających się konfliktów społecznych²⁴⁰.

Po czwarte, warto pamiętać, że konsultacje wymagają profesjonalnego przygotowania. Jeśli dotyczą ważnych przedsięwzięć, powinny być prowadzone przez ekspertów, a nie przypadkowych urzędników. Stosowane metodologie i techniki, dobór próby czy pytań należy przemyśleć i dobrać adekwatnie do potrzeb. Po piąte, trzeba mieć na uwadze, że konsultacje to proces długotrwały. W procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji konieczne jest zawarcie rozsądnych ram czasowych dla poszczególnych etapów. Po zakończeniu konsultacji i podjęciu przez odpowiednie organy decyzji organizator konsultacji musi poinformować uczestników o wynikach. Jeśli – dla przykładu – na etapie pozyskiwania ankiet od mieszkańców mieli oni możliwość pozostawienia swoich adresów mailowych, to właśnie po to, aby drogą mailową otrzymać raport końcowy i opis podjętej decyzji wraz z argumentacją²⁴¹.

²⁴⁰ *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, J. Hausner (red.), Kraków 1999, s. 32.

²⁴¹ *Poradnik samorządowego organizatora udziału społecznego w podejmowaniu decyzji*, „Zielone Światło. Biuletyn Centrum Zrównoważonego Transportu” 2006, nr 6, „Konsultacje społeczne”, s. 12–13.

Konsultacje – w odróżnieniu od referendum – nie mają charakteru wiążącego. Oznacza to, że ich wyniki są wyłącznie głosem doradczym, pomagającym tak zmienić projekty urzędu, aby odpowiadały potrzebom mieszkańców. Ostateczną decyzję podejmują jednak rządzący i to oni biorą za nią pełną odpowiedzialność.

Warto w tym miejscu wspomnieć o problemach związanych z brakiem kompetencji urzędników z zakresu procesów konsultacyjnych. Na pierwszy plan wysuwa się ogólny kłopot z rozpoznaniem dokumentów, które powinny zostać przeznaczone do konsultacji. Zgodnie z ustawą do konsultacji należy zaprosić organizacje pozarządowe, których działalność statutowa odpowiada problematyce ujętej w projekcie aktu normatywnego. Statuty organizacji są jednak zróżnicowane i często niezwykle szeroko ujmują kwestie, którymi dana organizacja może się zajmować.

Co więcej, urzędnicy bardzo często poprzestają jedynie na podstawowych metodach i technikach konsultacji, skupiając się na tym, by zrealizować ich formalne założenia, gubiąc przy tym sens całego procesu. Wielokrotnie bagatelizuje się ponadto potrzebę prowadzenia konsultacji fakultatywnych. Warto wskazać, że konsultacje społeczne powinny być każdorazowo prowadzone z uwzględnieniem specyfiki problemu, który ma być konsultowany. Nie da się bowiem zunifikować procesu konsultacji.

SPECYFIKA PROBLEMU

Owa specyfika problemu uzależniona jest często od trzech czynników: czasu trwania procesu decyzyjnego, złożoności technicznej problemu i poziomu zainteresowania mieszkańców. Przed wyborem odpowiedniej techniki konsultacyjnej warto dokonać najpierw charakterystyki społeczności, której problem dotyczy. Czy jest to społeczność poinformowana, czy dotychczas niepoinformowana o problemie? Czy dana kwestia wywołuje wrogie nastawienie, czy może raczej społeczną apatię? Jak mocno adresaci decyzji są spolaryzowani w swoich przekonaniach, czy społeczność jest podzielona lub zjednoczona? Czy osoby zainteresowane problemem mieszkają na jednym terenie, czy tematyka łączy mieszkańców różnych dzielnic? Czy analizowany problem ma szerszy niż tylko lokalny zasięg? Czy w otoczeniu lokalnym istnieją instytucje zajmujące się daną kwestią, czy nie? Czy adresaci konsultacji mają zaufanie do lokalnej administracji publicznej, czy zaufanie to zostało jakimś wydarzeniem nadszarpnięte?

Ponadto warto brać pod uwagę postawę decydentów, którzy będą się musieli liczyć z wynikami konsultacji, wydając ostateczne rozstrzygnięcie. Czy problem ma wymiar polityczny? Czy mamy do czynienia z przekonaniem administracji i np. radnych o słuszności jednego z rozwiązań i z czego owo przekonanie wynika? I wreszcie, jakie mamy zasoby? Nie chodzi jedynie o zasoby pozwalające na przeprowadzenie samego procesu konsultacji, ale w dużej mierze o zasoby potrzebne później do ewentualnego zrealizowania wybranych przez konsultujących opcji. Podstawą wszystkich konsultacji jest, przede wszystkim, informowanie społeczności o planach i przebiegu procesu decyzyjnego. Trzeba zaznaczyć, że akcja informacyjna związana z programem partycypacji ma zasadniczo inny charakter niż tradycyjne *public relations*. Mieszkańcy bowiem muszą być informowani w sposób jak najbardziej obiektywny, trzymający się faktów, stroniący od wartościowania i opiniowania wybranych rozwiązań. Informacje muszą zwierać nie tylko zalety, wady i niebezpieczeństwa rozważanych projektów, ale i uzasadnienie przebiegu całego procesu, w tym ustosunkowanie się do popełnionych pomyłek.

Konsultacje społeczne mają mieć charakter dwustronny – są procesem szukania czy też wypracowywania wspólnych rozwiązań, a więc niejako niosą ze sobą współuczestnictwo w procesie decyzyjnym. Wymagają zaangażowania obu stron dialogu, ale przy tym silnego wsparcia organizacyjnego od samych urzędników. Mają bowiem sens jedynie wtedy, gdy ich efekt nie zostanie zlekceważony. Słabe zainteresowanie organizacji współpracą i aktywnym udziałem w procesach konsultacyjnych wynika z wcześniejszych negatywnych doświadczeń – ignorowania wyrażanych opinii i odrzucania propozycji zgłaszanych przez partnerów społecznych.

4.6. Bariery współpracy międzysektorowej

Pisząc o współpracy administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora, nie sposób pominąć tematu barier, które częstokroć pojawiają się na drodze do kooperacji i utrudniają wzajemne relacje. Trudno jest jednak wymienić je i scharakteryzować wyczerpująco, dlatego też

Autorzy zdecydowali się na wskazanie tylko kilku, z zastrzeżeniem, że wybór ten jest zdecydowanie subiektywny.

**NIERÓWNOŚĆ
STRON**

Pierwszą z barier, w znacznym stopniu wpływającą na kolejne, a nawet je implikującą, jest widoczna i odczuwalna, szczególnie przez organizacje, nierówność stron. Nie wynika ona jedynie z faktu, iż to jednostki samorządu terytorialnego są dysponentami środków finansowych, lecz w dużej mierze jest także pochodną kultury politycznej i zakorzenionego w świadomości ludzi przekonania o swojej roli w tej relacji. Zarówno po stronie władz samorządowych, jak i organizacji znajdują się osoby naznaczone różnymi doświadczeniami zawodowymi i posiadające odpowiedni zasób wiedzy branżowej. O ile dla organizacji pozarządowej współpraca z jednostką samorządu terytorialnego wydaje się bardzo ważna (jak wynika z badań, wiele z nich korzysta wyłącznie ze wsparcia samorządowego)²⁴², o tyle administracja wiele dziesiątek lat funkcjonowała samodzielnie i z mniejszym lub większym powodzeniem realizowała swoje zadania sama. Nie bez znaczenia jest fakt, że najpopularniejsze obszary współpracy (m.in. sport, kultura, edukacja, zdrowie) należą do zadań własnych gminy czy powiatu i to samorządy, zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych, ponoszą odpowiedzialność za ich prawidłową realizację. Co istotne, także same organizacje postrzegają siebie w pozycji podrzędnej w stosunku do władz samorządowych.

Jak zauważa Grzegorz Makowski, rozwiązanie problemu nierówności jest jednocześnie proste i skomplikowane. Dzieje się tak, bo wbrew pierwszemu wrażeniu, nie chodzi wcale o to, by niwelować nierówności w zasobach czy potencjale. Zdaniem Makowskiego na te obiektywne przeciwieństwa należy spojrzeć z innej perspektywy, a mianowicie przez pryzmat dobra wspólnego danej społeczności, które powinno być zawsze na horyzoncie wszelkich podejmowanych przez oba sektory działań²⁴³. Rozwiązaniem jest więc wzmocnienie legitymizacji trzeciego sektora i nieodmawianie, z zasady, organizacjom prawa do udziału we

²⁴² Zob.: B. Charycka, M. Gumkowska, op. cit.

²⁴³ G. Makowski, *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową?*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129, s. 12.

współrzędzeniu. Co więcej, istotne jest uznanie, że trzeci sektor ma zdolność i potencjał do aktywnego reprezentowania interesów mieszkańców i nie jest tylko biernym wykonawcą zadań publicznych, które akurat przekaże mu do realizacji w danym momencie odpowiedni samorząd.

Warto podkreślić, że państwo (jak również jednostki samorządu terytorialnego) w systemie współpracy międzysektorowej odgrywa zasadniczo dwie, częściowo niezależne od siebie role. Pierwszą z nich jest wcielenie się w jedną ze stron tejże relacji, z czym wiąże się konieczność wchodzenia w różnego rodzaju interakcje z pozostałymi stronami, aktorami czy też uczestnikami, tj. organizacjami. Niemniej to właśnie administracja publiczna jako ustawodawca, bądź szerzej – prawodawca, określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między jej aktorami. Konsekwencją tego jest więc przyjęcie przez państwo drugiej roli – strony bezsprzecznie uprzywilejowanej, która w systemie demokratycznym powinna być równoważona chociażby przy pomocy zasad subsydiarności i dialogu obywatelskiego, a także koncepcji *governance*.

Kolejną słabością współpracy polskiego sektora pozarządowego z jednostkami administracji publicznej jest niski wpływ tych pierwszych na realne sprawowanie władzy na poziomie lokalnym czy regionalnym, choć z pewnością i w tej przestrzeni znaczenie sektora pozarządowego wzrasta. Bardzo często organizacje pozarządowe traktowane są jako realizatorzy usług społecznych. W tym przypadku pomocniczość rozumiana jest *de facto* jako pomoc instytucjom publicznym. Andrzej Juros, komentując omawianą problematykę, stwierdził, że:

NISKI WPŁYW

**REALIZATORZY
USŁUG
SPOŁECZNYCH**

Choć w obrazie trzeciego sektora w ostatnim dziesięcioleciu wyraźne jest jego odrodzenie się, na ogół przedstawiony on jest jako drugorzędny w stosunku do państwa oraz, praktycznie rzecz biorąc, jako jego instrument. W obrazie tym dominują organizacje pozarządowe świadczące usługi na życzenie i często na zlecenia państwa²⁴⁴.

²⁴⁴ A. Juros, *Wpływ polityki formalizowania otoczenia organizacji pozarządowych na kondycję społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski...*, op. cit., s. 70.

Aby zniwelować ten widoczny brak równowagi pomiędzy stronami, należy tak wykorzystać potencjał sektora publicznego, by w konsekwencji wzmocnić legitymizację organizacji do reprezentowania społeczności lokalnych.

**BRAK
ROZEZNANIA**

Inną przeszkodą hamującą lub wręcz wyłączającą możliwość współpracy międzysektorowej jest brak rozeznania jednostek samorządu terytorialnego we własnym środowisku lokalno-regionalnym w zakresie funkcjonowania organizacji pozarządowych, ich specyfiki, zasobów, potencjału, zasięgu i ewentualnych pól kooperacji.

**BRAK KULTURY
WSPÓŁPRACY**

Ważnym i równie wartym wspomnienia problemem wyłaniającym się z rozważań nad barierami współdziałania jest brak kultury współpracy, który skutecznie uniemożliwia budowanie trwałych i solidnych relacji pomiędzy władzą publiczną a stroną społeczną. W kategorii tej mieści się m.in. specyficzne postrzeganie swojej roli i, co za tym idzie, podejmowanie współpracy z nastawieniem obarczonym stereotypami i niekoniecznie uzasadnionymi obawami.

**POCZUCIE
NIEZROZUMIENIA**

Kolejnym elementem jest brak wspólnego języka, poczucie niezrozumienia, niechęć do budowania miłej atmosfery, sprzyjającej współpracy, a także odmienne rozumienie wartości partnerstwa i współdziałania. Mogące się pojawić na tym gruncie animozje są przyczyną konfliktów utrudniających późniejszą kooperację.

Zakończenie i rekomendacje

Według Edwarda Shilsa

Obywatelskość to akceptacja zobowiązania do działania (przynajmniej w pewnym zakresie) na rzecz wspólnego dobra, w momencie podejmowania decyzji dotyczących sprzecznych interesów czy ideałów. Nakazuje ona branie pod uwagę konsekwencji poszczególnych działań dla dobra wspólnego czy społeczeństwa jako całości. Upowszechnienie postawy obywatelskiej pozwala zachować równowagę między różnymi, rywalizującymi i sprzecznymi elementami społeczeństwa. Zachowanie tej równowagi sprawia, że społeczeństwo może nadal funkcjonować jako spójna całość, a nie np. jako swoisty produkt uboczny rywalizacji i konfliktów poszczególnych jego części. Społeczeństwo, w którym udział tego aktywnego elementu obywatelskiego jest stosunkowo duży, uznać można za społeczeństwo obywatelskie²⁴⁵.

Jak wynika z danych CBOS²⁴⁶, deklarowane w 2018 roku przez Polaków zaangażowanie w działalność organizacji społecznych było stabilne lub nawet nieco wyższe niż dwa lata wcześniej (2016), choć wzrost ten nie był już tak znaczący jak odnotowany pomiędzy 2012 a 2016 rokiem. Polacy najczęściej poświęcali swój czas na pracę społeczną w ramach organizacji charytatywnych (11%). Co dziesiąty badany (10,3%) działał aktywnie na rzecz komitetu rodzicielskiego, rady rodziców, fundacji szkolnej lub uczelnianej, bądź też innej organizacji działającej na rzecz szkolnictwa i oświaty. Popularnością cieszyły się

²⁴⁵ E. Shils, *op. cit.*, s. 11–12.

²⁴⁶ Komunikat z badań CBOS: *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, nr 29/2018, R. Boguszewski (oprac.).

też ruchy religijne i kościelne oraz wspólnoty parafialne (7,9%), kluby i stowarzyszenia sportowe (7,1%), związki działkowiczów, hodowców, wędkarzy, myśliwych (6,1%), Ochotnicza Straż Pożarna, GOPR i inne instytucje społecznego ratownictwa (5,3%), harcerstwo, stowarzyszenia studenckie i inne organizacje młodzieżowe (5,2%), organizacje artystyczne, takie jak: chór, orkiestra, zespół taneczny czy teatralny (4%), towarzystwa opieki nad zwierzętami (4%), kluby seniorów i emerytów (3,7%), koła gospodyń wiejskich i inne organizacje kobiece (3,3%), komitety starające się o załatwienie jakiejś konkretnej sprawy, w tym grupy protestu (3,2%) oraz organizacje działające na rzecz ochrony środowiska naturalnego (3,1%). Co ciekawe, deklarowane uczestnictwo było najwyższe od 1998 roku.

Podobnie jak ogólne zaangażowanie w pracę na rzecz innych działalności Polaków w organizacjach obywatelskich jest dość istotnie zróżnicowana społecznie, co wiąże się m.in. z poziomem wykształcenia, pozycją zawodową, sytuacją ekonomiczną, wiekiem, wielkością zamieszkiwanej miejscowości oraz religijnością. Działalności społecznej Polaków zdecydowanie sprzyjają takie cechy jak: ponadprzeciętne zaangażowanie religijne, wyższe wykształcenie, znacząca pozycja zawodowa, satysfakcjonująca sytuacja materialna oraz zamieszkiwanie w największych miastach.

Z innego badania CBOS²⁴⁷, dotyczącego gotowości Polaków do współpracy, wynika, że czterech na pięciu badanych (82%) wierzy, że działając wspólnie z innymi, można osiągnąć więcej niż samemu. Przeciwnego zdania jest jedynie niespełna co dziesiąty (8%) badany. Przekonanie o wartości współpracy okazuje się trwałe – od 2002 roku wskaźnik ten podlegał jedynie niewielkim wahaniom, a od 2008 pozostaje na niemal takim samym poziomie.

Ponadto rośnie subiektywny poziom poczucia wpływu Polaków na sprawy lokalne. Przekonanie o tym, że przeciętny obywatel może współdecydować w sprawach związanych z jego najbliższym otoczeniem, wyraża już 59% badanych, co w porównaniu z początkiem lat 90. oznacza

²⁴⁷ Komunikat z badań CBOS: *Gotowość Polaków do współpracy*, nr 30/2018, A. Głowacki (oprac.).

prawie czterokrotny wzrost²⁴⁸. Niemal dwie trzecie Polaków (64%) twierdzi też, że ich głos jako członków wspólnoty lokalnej jest brany pod uwagę przez władze miasta czy gminy przy podejmowaniu decyzji²⁴⁹.

Powyższe wyniki są bardzo zastanawiające, gdyż jednocześnie, w świetle innych badań²⁵⁰, mimo że aż 76% Polaków deklaruje zainteresowanie sprawami lokalnymi, a ewidentny jego brak wyraża jedynie co piąty dorosły (22%), to większość badanych (56%) przyznaje, że nigdy nie brała udziału w żadnym spotkaniu z przedstawicielami władz samorządowych. Co więcej, blisko połowa (44%) ankietowanych w ciągu ostatnich dwóch lat nie zaangażowała się na rzecz własnej społeczności lokalnej w żaden z wymienionych w przywoływanym badaniu sposobów, tj.: konsultacje społeczne, kontakt z radnym lub burmistrzem, fora internetowe, wolontariat, nieodpłatna działalność w organizacjach pozarządowych, petycje, protesty, wiece czy działalność w na rzecz organizacji religijnych. W związku z tym pojawiają się co najmniej dwa pytania. Po pierwsze, na ile przekonanie o wpływie mieszkańców na decyzje władz samorządowych wynika z ich osobistego zaangażowania, a na ile jest elementem potocznej opinii. Po drugie zaś, w jaki sposób osoby zainteresowane sprawami lokalnymi wyrażają to zainteresowanie. W deklarowanych opiniach badanych osób zaobserwować można kilka niespójności. Mimo że w większości wyrażają oni zainteresowanie kwestiami lokalnymi i czują swój wpływ na zapadające w najbliższym otoczeniu decyzje, a także sądzą, że władze orientują się w ich problemach (63%) i odpowiadają na ich potrzeby (60%), to co drugi badany (50%) nie jest usatysfakcjonowany poziomem swojego wpływu na sprawy publiczne i jest skłonny twierdzić, że powinien być on znacznie większy.

Główną osią niniejszego opracowania, stanowiącą uniwersalną mapę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami trzeciego sektora, jest zestaw zasad i form zawartych w u.d.p.p.w. Zarysowane

²⁴⁸ Komunikat z badań CBOS: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, nr 33/2018, R. Boguszewski (oprac.).

²⁴⁹ Komunikat z badań CBOS: *Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami*, nr 46/2018, R. Boguszewski (oprac.).

²⁵⁰ Komunikat z badań CBOS: *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, nr 74/2018, R. Boguszewski (oprac.).

tam płaszczyzny i obszary partnerstwa posłużyły za drogowskazy analityczne. Autorzy przyjęli za punkt wyjścia systemowe ujęcie problemu, mając na uwadze jego międzysektorową perspektywę. Wydaje się, że możliwości poprawy niezadowolającego stanu współpracy nie należy szukać wyłącznie w zmianach formalnoprawnych, ale w modyfikacjach wymagających większego wysiłku i zaangażowania – działaniach, które skłonią obie strony do intensywniejszej wymiany informacji, do komunikowania, konsultowania, uzgadniania wspólnych przedsięwzięć i wreszcie do budowania partnerskich relacji i kultury współpracy.

Poniżej zaprezentowano kilka możliwych propozycji, których rozważenie może się przyczynić do wzmocnienia współpracy – zarówno jej jakości, jak i intensywności, a także skuteczności zawieranych partnerstw. Nie jest to wyliczenie wyczerpujące, a jedynie subiektywny wybór autorów, dokonany na podstawie własnych doświadczeń i wykorzystanych w pracy nad książką materiałów.

GMINA Po pierwsze, gmina. Należy pamiętać, że samorząd terytorialny jest najważniejszym partnerem trzeciego sektora, przekazuje mu największe wsparcie i najściślej z nim współpracuje. Kooperacja pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi koncentruje się zasadniczo na szczeblu gminnym. Poprawa relacji międzysektorowej na tym szczeblu jest więc kluczowa w kontekście poprawy jakości współdziałania w skali całego kraju. Istotnym wyzwaniem jest więc stworzenie odpowiednich rozwiązań prawnych, procedur i instrumentów finansowych przeznaczonych szczególnie dla małych samorządów.

**BADANIA
I BAZY DANYCH**

Po drugie, badania i bazy danych. Sytuacja organizacji pozarządowych musi być na bieżąco badana i opisywana. Konieczne jest, aby stan współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi również był na bieżąco badany i monitorowany. Raporty i zbiory danych dotyczące działalności trzeciego sektora w Polsce powinny być ogólnodostępne i aktualne, a wszelkie interwencje publiczne muszą być oparte na dowodach i rzetelnej wiedzy o prawdziwych problemach: ich przyczynach i skutkach.

**KULTURA
WSPÓŁPRACY**

Po trzecie, kultura współpracy. Należy ją budować systematycznie, integrując przedstawicieli obu sektorów poprzez organizowanie wspólnych szkoleń, warsztatów, konferencji, realizowanie wspólnych projektów

angażujących zarówno pracowników i wolontariuszy organizacji, jak i urzędników, podejmowanie działań edukacyjnych i podnoszących świadomość wartości współpracy. Wzmocnienie podmiotowości organizacji nie może się dokonać wyłącznie za pomocą instrumentów prawnych.

Po czwarte, wymiana dobrych praktyk. Aby podnosić jakość współpracy, warto czerpać z doświadczeń innych samorządów, również zagranicznych, oraz wymieniać się dobrymi praktykami.

**WYMIANA
DOBRYCH
PRAKTYK**

Po piąte, ewaluacja współpracy w miejsce sprawozdawczości. Zamiast sprawozdawać, co zostało zrobione, należy uczciwie i rzetelnie ewaluować procesy współpracy. Ewaluacja ta musi być prowadzona systematycznie i w partnerstwie międzysektorowym, wspierać proces uczenia się i pomagać w ciągłym podnoszeniu jakości podejmowanych działań.

EWALUACJA

Po szóste, dobra wiara. Partnerska współpraca nie jest możliwa bez dobrej wiary, pozytywnego nastawienia i szczerych intencji obu stron dialogu. Dobra wiara zdeterminowana jest także świadomością i przekonaniem o tym, że wszyscy odniosą korzyści z podjętej współpracy.

DOBRA WIARA

Po siódme, formalne i nieformalne wzmocnianie procesów partycypacyjnych. Procesy partycypacyjne mają złożony charakter, dlatego też, aby je planować i nimi zarządzać, należy mieć odpowiednią wiedzę i kwalifikacje. Za procesy partycypacyjne po stronie urzędników (ich organizatorów) nie mogą odpowiadać osoby przypadkowe bądź osoby jedynie branżowo związane z konsultowanym zagadnieniem. Procesy te muszą być prowadzone i moderowane w sposób obiektywny i rzetelny, bez uprzedniego nastawienia na wymuszenie konkretnych rozwiązań.

**WZMACNIANIE
PROCESÓW
PARTYCYPACYJ-
NYCH**

Po ósme, informacja publiczna. Konkretna, przejrzysta i łatwo dostępna dla organizacji pozarządowych – taka musi być informacja publiczna. Dotyczy to przede wszystkim komunikatów o konkursach i innych formach potencjalnej współpracy. Informacje te muszą być umieszczane w sposób umożliwiający dotarcie do nich osobom, które nie posługują się biegle narzędziami prawnymi i administracyjnymi, a są ekspertami w swoich dziedzinach branżowych.

**INFORMACJA
PUBLICZNA**

Po dziewiąte, standardy. Standardy współpracy należy konstruować w oparciu o cztery elementy:

STANDARDY

- adekwatność – dostosowanie do potrzeb konkretnych grup adresatów;

- elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów działania w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu danej rekomendacji;
- ramowość – możliwość poruszania się w odpowiednim, o ustalonej rozpiętości, przedziale norm i zasad, pozwalającym na jak największą skuteczność działania;
- spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania relacjami międzysektorowymi.

PRZEŁAMYWANIE SCHEMATÓW

Po dziesiąte, przełamywanie schematów. Zarówno roczny program współpracy, jak i inne dokumenty stanowiące ramy współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi należy modyfikować, zmieniać, poprawiać i stale dostosowywać do potrzeb adresatów, ich oczekiwań, pomysłów oraz kontekstu sytuacyjnego. Powielanie co roku tych samych zapisów stanowi dużą blokadę i ograniczenie inicjatyw oddolnych, a także działa demotywująco.

DELIBERACJA

Po jedenaste, deliberacja. Uważa się, że innowacje społeczne rodzą się częściej w małych jednostkach, w mikrosystemach społecznych. To właśnie tam można też możliwie najpełniej zrealizować postulat deliberacji – zbiorowego namysłu, którego celem jest wypracowanie nowej wiedzy, a na jej podstawie najlepszych, akceptowalnych społecznie rozwiązań. Propozycje te składają się z kilku komplementarnych elementów, w tym, przede wszystkim, z wiedzy eksperckiej (fachowej), ale również potocznej (subiektywnej) – pochodzącej z doświadczeń interesariuszy zewnętrznych systemu, a więc m.in. adresatów decyzji publicznych. Deliberacja jako proces grupowego podejmowania decyzji nie jest najpopularniejszym sposobem włączania społeczności lokalnych, mieszkańców i ich organizacji w procesy decyzyjne. Póki co jest jedną z możliwości, innowacją i propozycją na przyszłość. Można powiedzieć, że jest instytucją²⁵¹ i to złożoną²⁵², ponieważ posiada w sobie komponenty zarówno formalne

²⁵¹ Na temat systemu instytucjonalnego zob.: Z. Staniek, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Warszawa 2017, s. 50–61.

²⁵² M. Kępa, *Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Instytucje w teorii i praktyce” 2015, nr 405, B. Borkowska (red.), s. 173–183.

(prawne), jak i nieformalne (dobre praktyki). W związku z tym wymaga dużych nakładów – tak pracy organizacyjnej (czasem organicznej), jak i wiedzy, kompetencji, zaangażowania, a także responsywnej administracji publicznej i kooperacji międzysektorowej²⁵³.

Po dwunaste, walka z peryferyjnością współpracy. W wielu samorządach, szczególnie mniejszych, obserwuje się swoistą peryferyjność współdziałania. Należy więc wzmocnić wartość i istotność współpracy międzysektorowej, nadając jej odpowiednią rangę i priorytet. Relacje samorządu z trzecim sektorem nie mogą zamykać się jedynie w obligatoryjnych i ograniczonych formach, stanowić jednostkowych, przypadkowych czy doraźnych działań. Należy dążyć do profesjonalizacji i poszerzania współpracy, poszukując rozwiązań systemowych i lokując kooperację w głównym nurcie branżowych polityk publicznych.

Na koniec warto podkreślić, że sektor organizacji pozarządowych jest młodą i ciągle kształtującą się sferą życia społecznego w Polsce, zarówno pod względem społeczno-kulturowym, prawnym, instytucjonalnym, jak i infrastrukturalnym. W ciągu ostatnich kilkunastu lat powstały dokumenty, które regulują i opisują sposób jego funkcjonowania – akty prawne, analizy, raporty. W polskim społeczeństwie wzory postaw i działań charakterystyczne dla systemów demokratycznych są wciąż w fazie kształtowania. Nabywanie umiejętności przestrzegania reguł, którymi rządzi się demokracja oraz przyswajanie i uczenie się określonych zachowań, to złożony i długotrwały proces. Jak uważa Bohdan Jałowiecki: „świadomość, że demokracja nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem zapewniającym niezbędny zakres indywidualnej i zbiorowej wolności, jest jednym z istotnych warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”²⁵⁴.

**WALKA Z PERY-
FERYJNOŚCIĄ
WSPÓŁPRACY**

²⁵³ M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 43–51.

²⁵⁴ B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Warszawa 1990, s. 147.

Bibliografia

Literatura

- Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, L. Habuda (red.), Wrocław 2000.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994.
- Almond G.A., Verba S., *Kultura polityczna*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, J. Szczupaczyński (oprac.), Warszawa 1995.
- Andruszkiewicz A., Kępa M., *Silesia społecznie odpowiedzialna*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2019.
- Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), B. Szacka et al. (przeł.), Kraków 1997.
- Arystoteles, *Polityka*, L. Piotrowicz (przeł.), Warszawa 2004.
- Augustyniak M., *Spółeczeństwo obywatelskie jako podłoże funkcjonowania organizacji pozarządowych*, [w:] *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), Olsztyn 2015.
- Barański M., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Zarządzanie organizacją pozarządową w Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, M. Barański (red.), Katowice 2009.
- Barański M., *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, M. Barański (red.), Toruń–Katowice 2009.
- Barber B.R., *Dżihad kontra McŚwiat*, H. Jankowska (przeł.), Warszawa 2001.
- Bard A., Söderqvist J., *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, P. Cypryański (przeł.), Warszawa 2006.
- Baumeister R.F. et al., *Bad is stronger than good*, „Review of General Psychology” 2001, No. 5.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.

- Becker G.S., *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*, New York 1975.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*, Warszawa 1936.
- Birkland T.A., *Agenda setting in public policy*, [w:], *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, F. Fischer, J.G. Miller, M.S. Sidney (ed.), New York 2007.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2004.
- Bobbio N., *Spółczesność obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec. Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), B. Szacka et al. (przeł.), Kraków 1997.
- Boć J., *Decentralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010.
- Bourdieu P., *The forms of capital*, [w:] *Handbook of theory and research for the sociology of education*, J.G. Richardson (ed.), New York 1986.
- Brewer G.D., deLeon P., *The foundations of policy analysis*, Pacific Grove [USA, California] 1983.
- Burt R.S., *Structural holes. The social structure and competition*, Cambridge [USA, Massachusetts]–London 1992.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Charycka B., Gumkowska M., *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2018.
- Chmielnicki P., *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), Lublin 2004.
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.
- Civil society. Theory, history, comparison*, J.A. Hall (ed.), Cambridge [Wielka Brytania] 1995.
- Cohen J.L., Arato A., *Civil society and political theory*, Cambridge [USA, Massachusetts] – London 1994.
- Coleman J.S., *Foundations of social theory*, Cambridge [USA, Massachusetts] – London 1990.
- Coleman J.S., *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology” 1988, Vol. 94.
- Cyceron, *O państwie. O prawach*, I. Żółtowska (przeł.), Kęty 1999.
- Dalberg-Acton J.E., *Historia wolności. Wybór esejów*, P. Śpiewak (wyb.), A. Branny, A. Gowin (przeł.), Kraków 1995.
- Davies P., *What is evidence-based education?*, „British Journal of Educational Studies” 1999, Vol. 47, No. 2.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, M. Król (przeł.), Warszawa 1976.

- Dobosz P., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Prawnoustrojowe ramy polityki lokalnej*, [w:] *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), Toruń 2008.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Ustrój samorządu terytorialnego w świetle standardów europejskich*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku et al. (red.), Wrocław 2005.
- Działek J., *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Lokalne i Regionalne” 2011, nr 3 (45).
- Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego*, K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik (red.), Warszawa 2010.
- Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, K. Michalski (red.), Kraków 1994.
- Falej M., Majer P., Szymańska U., *Wstęp*, [w:] *Działalność organizacji pozarządowych – 10 lat doświadczeń pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, M. Falej, P. Majer, U. Szymańska (red.), Olsztyn 2015.
- Ferens A. et al., *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Warszawa 2010.
- Ferguson A., *An essay on the history of civil society*, Edinburgh 1966.
- Frączak P., Skrzypiec R., *Analiza aktualnych warunków współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, [w:] *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, M. Rymsha et al. (red.), Warszawa 2007.
- Fukuyama F., *Budowanie Państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, J. Serwański (przeł.), Poznań 2005.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gagacki J., *Kapitał społeczny i kultura zaufania*, „Ekonomia Społeczna” 2013, nr 1 (6).
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Gellner E.A., *Conditions of liberty. Civic society and its rivals*, New York 1994.
- Górniak J., Mazur S., *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012.
- Górski E., *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Warszawa 2003.
- Granovetter M.S., *Getting a job. A study of contacts and careers*, Cambridge [USA, Massachusetts] 1974.
- Grotkowski M., *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji i zadań administracji publicznej*, „Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Maurycego Mochnackiego” 2011.

- Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009.
- Hall J.A., *In search of civil society*, [w:] *Civil society. Theory, history, comparison*, J.A. Hall (ed.), Cambridge [Wielka Brytania] 1995.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Inglehart R., *Kultura a demokracja*, [w:] *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), S. Dymczyk (przeł.), Kraków 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, A. Lustrzykowski (red.), Toruń 2012.
- Jakubek-Lalik I., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), Warszawa–Łódź 2019.
- Jałowiecki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Warszawa 1990.
- Jann W., Wegrich K., *Theories of the policy cycle*, [w:] *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (ed.), New York 2007.
- Jaworska-Dębska B., *Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2013.
- Józefowski B., Evidence-based policy – nowa koncepcja dotycząca starych problemów, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 1 (19).
- Juros A., *Wpływ polityki formalizowania otoczenia organizacji pozarządowych na kondycję społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, M. Rymśza (red.), Warszawa 2007.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009.
- Kaviraj S., Khilnani S., *Civil society. History and possibilities*, Cambridge [Wielka Brytania] 2001.
- Kępa M., *Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Instytucje w teorii i praktyce” 2015, nr 405, B. Borkowska (red.).
- Kępa M., *Partnerstwo publiczno-prywatne a model wyboru partnera prywatnego*, „Studia Prawnicze KUL” 2014, nr 3 (59).

- Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2020 [w druku].
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kijowski D.R., *Pojęcie samorządu terytorialnego*, [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, A. Mednis (red.), Wrocław 2016, t. 1.
- Kisała M., *Granice decentralizacji*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), Warszawa–Łódź 2019.
- Klimek M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), Lublin 2013.
- Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2004.
- Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Hausner J. (red.), Kraków 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998.
- Kopaliński W., *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1999.
- Koperek J., *Nowe demokracje i spór o naturę społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kotarbiński T., *Witkiewicz Stanisław Ignacy. Pojęcia i twierdzenia implikowane przez pojęcie Istnienia*, „Przegląd Filozoficzny” 1936, nr 2.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.
- La Porta R. et al., *Trust in large organizations*, „American Economic Review” 1997, No. 57.
- Leidinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego. Struktury terytorialne a zadania korporacji samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.
- Leon XIII, *Rerum novarum. O kwestii robotniczej*, Wrocław 1996.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994.
- Leś E., *Niepaństwowe podmioty polityki społecznej i siły postępotwórcze w mikroskali*, [w:] *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikroskali*, A. Piekara (red.), Warszawa 1991.

- Lewenstein B., *Między zarządzaniem a współzrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), Warszawa 2010.
- Lin N., *Social capital. A theory of social structure and action*, New York 2001.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Z. Rau (przeł.), Warszawa 1992.
- Makowski G., *Jak poprawić jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją samorządową?*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2012, nr 129.
- Mały słownik języka polskiego*, E. Soból (red.), Warszawa 2000.
- Martysz C., *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016.
- McCreadie K., *Adam Smith. Bogactwo narodów. Współczesne interpretacje klasycznej ekonomii*, D. Bakalarz (przeł.), Warszawa 2012.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, C. Porębski (przeł.), Kraków 1995.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.
- Modele administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich*, J. Podgórska-Rykała, M. Borski (red.), Sosnowiec 2017.
- Mońko K., *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą, czy powiatem?*, „Wspólnota” 2000, nr 6 (517).
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998.
- Mrozek E., *Kolektywna inteligencja i partycypacyjna kultura podejmowania decyzji*, [w:] *Podejmowanie decyzji, pojęcia, teorie, kontrowersje*, A. Dąbrowski, A. Schumann, J. Woleński (red.), Kraków 2015.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2014.
- Offe C., *Nowe ruchy społeczne. Przekraczanie granic polityki instytucjonalnej*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, J. Szczupczyński (oprac.), Warszawa 1995.
- Ogrodziński P., *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1991.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

- Olson M., *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge [USA, Massachusetts] 1965.
- Olson M., *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven [USA, Connecticut] 1982.
- Piasecki A.K., *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.
- Piasecki A.K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra 2002.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.
- Podgórska-Rykała J., *Bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta, jako potencjalne źródło konfliktu na lokalnej scenie politycznej*, [w:] *Wybory samorządowe 2014 w województwie śląskim*, J. Podgórska-Rykała, K. Stelmach, M. Marmola (red.), Katowice 2015.
- Podgórska-Rykała J., *Konsultacje społeczne w praktyce, czyli jak to się robi?*, [w:] B. Adamczyk-Nowak et al., *Szkoła partnerstwa. Kompendium współpracy organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego. Poradnik dla pracowników, członków i wolontariuszy organizacji społecznych oraz urzędników i władz samorządowych*, M. Bagrowski (red.), Bielsko-Biała 2012.
- Podgórska-Rykała J., *Miejsce jednostek pomocniczych gminy w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] *Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy*, R. Radek (red.), Katowice 2013.
- Podgórska-Rykała J., Obrębska M., *Kierunki przekształceń angielskiego organu wykonawczego w gminach na tle polskich doświadczeń po reformie z 2002 roku*, „Studia Polityczne PAN” 2019, t. 47, nr 2.
- Podgórska-Rykała J., *Organ stanowiący w gminie. Model polski na tle rozwiązań ustrojowych przyjętych w wybranych państwach europejskich (Francja, Niemcy)*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2017, 1 (22).
- Podgórska-Rykała J., *Polityka równości płci na szczeblu samorządowym*, Sosnowiec 2016.
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., *Kiedy możemy mówić o społeczeństwie obywatelskim? Kilka refleksji formułowanych przez pryzmat polskich doświadczeń transformacji ustrojowej*, [w:] *Negocjacje – Prawo – Demokracja. W 30 lat po wyborach czerwcowych*, M. Sala-Szczypiński, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020 [w druku].
- Podgórska-Rykała J., *Strategia jako główne narzędzie prawno-polityczne zarządzania rozwojem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, D. Janczewska (red.), t. XIX, z. 11, cz. II, *Dylematy współczesnego przedsiębiorstwa*.
- Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Polityka lokalna – właściwości, determinanty, podmioty*, E. Ganowicz, L. Rubisz (red.), Toruń 2008.

- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Poradnik samorządowego organizatora udziału społecznego w podejmowaniu decyzji, „Zielone Światło. Biuletyn Centrum Zrównoważonego Transportu” 2006, nr 6, „Konsultacje społeczne”.
- Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2010.
- Pülzl H., Treib O., *Implementing public policy*, [w:] *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, F. Fischer, J.G. Miller, M.S. Sidney (ed.), New York 2007.
- Putnam R.D., *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York 2000.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, J. Szacki (przeł.), Kraków 1995.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- Rousseau J.-J., *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, [w:] *idem, Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, H. Elzenberg (przeł.), Warszawa 1956.
- Rousseau J.-J., *Umowa społeczna*, B. Baczek et al. (przeł.), Warszawa 1966.
- Rymsza A., *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), Warszawa 2007.
- Rymsza M., *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, M. Rymsza (red.), Warszawa 2007.
- Samorząd terytorialny. Organy, zadania, finanse i aspekt międzynarodowy*, J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020.
- Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych. Decentralizacja a recentralizacja*, J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski (red.), Kraków 2020.
- Sasinowski H., *Spółczesność obywatelska i jego rola w budowie demokracji*, „Economy and Management” 2012, nr 1.
- Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Schmidt-Aßmann E., *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 11.
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, K. Michalski (red.), Kraków 1994.
- Sidanius J., Pratto F., *Social dominance. An intergroup theory of social hierarchy and oppression*, New York 1999.
- Sidney M.S., *Policy formulation. Design and tools*, [w:] *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, F. Fischer, J. G. Miller, M.S. Sidney (red.), New York 2007.

- Siemek M.J., *Filozofia spełnionej nowoczesności – Hegel*, Toruń 1995.
- Skibiński A., Zwolek M., *Samorząd terytorialny III RP – próba refleksji*, „Studia Lubuskie” 2014, t. X.
- Sławicki P., *Samorząd w uregulowaniach Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), Lublin 2013.
- Słownik wyrazów obcych*, Tokarski J. (red.), Warszawa 1980.
- Sobczak J., *Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu*, [w:] *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), Warszawa 2017.
- Sobczak J., *Procedura zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz (red.), Lublin 2013.
- Soin M., *Filozofia Stanisława Ignacego Witkiewicza*, Wrocław 2002.
- Spółeczeństwo obywatelskie*, Witkowska M., Wierzbicki A. (red.), Warszawa 2005.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.
- Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Warszawa 2018.
- Stahl M., *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku et al. (red.), Wrocław 2005.
- Stahl M., *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych*, M. Korcuć, P. Stańczyk (red.), Kraków 2000.
- Stanek Z., *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Warszawa 2017.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Stec J., *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus” 1998, nr 7.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 5–6.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008 r.
- Strus D., *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 9 (82).
- Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Warszawa 1998.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R., *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), H. Sierocka, J. Kulikowska, R. Szczepankowski (przeł.), Warszawa 2009.

- Suwaj P.J., Wenclik M., *Patologiczne konsekwencje nieuwzględniania czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2009.
- Sypniewski Z., Szewczyk M., *Status prawny radnego*, Zielona Góra 1999.
- Szacki J., *Wstęp. Powrót do idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Ani książkę, ani kupić: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), B. Szacka et al. (przeł.), Kraków 1997.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Sztumski J., *Problemy teoretyczne związane z przyśpieszeniem zmian społeczno-gospodarczych w Polsce*, [w:] *Spółeczeństwo polskie w procesie demokratycznych przeobrażeń*, J. Sztumski (red.), Katowice 1993.
- Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Tkaczyński J.W., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.
- Tutak A., Kępa M., *Polityka państwa względem przedsięwzięć hybrydowych realizowanych w formule PPP*, „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 209.
- Twardowska M., *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, J. Sroka (red.), Warszawa 2008.
- Walzer M., *Obligations. Essays on disobedience, war and citizenship*, New York 1970.
- Wawrzyniec R., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 245.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015.
- Winiarski M., *Funkcje organizacji i stowarzyszeń społecznych w środowisku lokalnym*, [w:] *Pedagogika społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie*, T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), Warszawa 1993.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, M. Barański, M. Stolarczyk (red.), Katowice 2003.
- Woźniak Z., *Organizacje pozarządowe w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), Warszawa 2001.
- Wójtowicz K., *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, z. 4 (40).
- Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.

- Young J., Mendizabal E., *Helping researchers become policy entrepreneurs. How to develop engagement strategies for evidence-based policy-making*, Overseas Development Institute, Briefing Paper No. 53, London 2009.
- Załużka M., *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, M Załużka, J. Boczoń (red.), Warszawa 1996.
- Zell Z., *Interesy prawne radnych. Prawo – Doświadczenia*, Zielona Góra 2003.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wydanie II, Kraków 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Akty prawne

- Biała księga o europejskim zarządzaniu (*A white paper on European governance*) z dnia 25 lipca 2001 r.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607 ze sprostowaniem.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483.
- Prawo łowieckie z dnia 13 października 1995 r., Dz.U. 2020 poz. 67.
- Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. 2019 poz. 713.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2019 poz. 1507.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2019 poz. 1170.
- Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Dz. U. 2018 poz. 1813.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990 Nr 34 poz. 198.
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. 1990 Nr 34 poz. 200.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113 poz. 984.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2019 poz. 712.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2019 poz. 1482.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990 Nr 21 poz. 124.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990 Nr 21 poz. 123.

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2019 poz. 688.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96 poz. 603.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 2019 poz. 1372.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2020 poz. 293.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2019 poz. 852.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. 2020 poz. 218.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2020 poz. 283.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2019 poz. 512.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, Dz.U. 2019 poz. 294.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2019 poz. 1295.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 2018 poz. 1491.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2019 poz. 506.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, Dz.U. 2018 poz. 2212.
- Program współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2018 rok, Załącznik do uchwały Nr XLVIII/906/17 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2017.

Orzecnictwo

- Postanowienie SN z dnia 26 września 1996 r., sygn. akt III ARN 45/96.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 28 lipca 2017 r., sygn. akt P-II.4131.2.152.2017.
- Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W. 10/93.
- Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 13 lipca 2012 r., sygn. akt III SK 44/2011.
- Wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02.
- Wyrok TK z 18 lutego 2003, sygn. akt K 24/02, OTK 2/2003.
- Wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. akt K 32/08.
- Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 7 września 2010 r., sygn. akt IV SA/GI 895/09.

Komunikaty z badań

- Komunikat z badań CBOS: *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*, nr 29/2018, R. Boguszewski (oprac.).
- Komunikat z badań CBOS: *Gotowość Polaków do współpracy*, nr 30/2018, A. Głowacki (oprac.).
- Komunikat z badań CBOS: *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, nr 33/2018, marzec 2018, R. Boguszewski (oprac.).
- Komunikat z badań CBOS: *Współpraca władz lokalnych z mieszkańcami*, nr 46/2018, kwiecień 2018, R. Boguszewski (oprac.).
- Komunikat z badań CBOS: *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, nr 74/2018, czerwiec 2018, R. Boguszewski (oprac.).

Źródła internetowe

- Burdziej S., *Blaski i cienie kapitału społecznego*, „Znak” 2011, nr 668, online: <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/6682011stanislaw-burdziejblaski-i-cienie-kapitalu-spolecznego/> [dostęp: 16.06.2020].
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*, online: http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html [dostęp: 15.06.2020].
- Pius XI, *Quadragesimo anno*, online: https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius_xi/encykliki/quadragesimo_anno_15051931.html, [dostęp: 22.03.2020].
- Rejestr TERYT, *Raport: liczba jednostek podziału terytorialnego kraju*, online: <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx>, [dostęp: 25.02.2020].



dr Joanna Podgórska-Rykała – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Specjalistka z zakresu prawa samorządu terytorialnego, demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej, dialogu obywatelskiego oraz polityki publicznej. Adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie w zarządzaniu projektami i kierowaniu organizacjami pozarządowymi. Prezes Zarządu Fundacji Uniwersytetu Pedagogicznego PRO UNIVERSITATIS. Współpracowała m.in. z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, Stowarzyszeniem Aktywności Obywatelskiej Bona Fides i Fundacją im. S. Batorego. Czynnny samorządowiec. Przewodnicząca Młodzieżowej Rady Miasta (2003–2006), radna Rady Miejskiej (2006–2010 i 2014–2018).



dr Marcin Kępa – absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i Podyplomowych Studiów Prawa Zamówień Publicznych na Uniwersytecie Wrocławskim. Odbył studia doktoranckie na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu (ekonomia) i Uniwersytecie Śląskim w Katowicach (prawo). Adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Specjalizuje się w prawie gospodarczym publicznym i administracyjnym, prawie i ekonomice przedsiębiorstw społecznych, nowej ekonomii instytucjonalnej i ekonomicznej analizie prawa. Wiceprezes Zarządu Fundacji Uniwersytetu Pedagogicznego PRO UNIVERSITATIS.

Recenzowana monografia Marcina Kępy i Joanny Podgórskiej-Rykały stanowi kontynuację ich zainteresowań naukowych. Na szczególną uwagę zasługują multidyscyplinarne podejście Autorów, co zresztą wynika z faktu, że reprezentują oni różne dyscypliny naukowe. Biorąc pod uwagę temat opracowania, badanie problemu z różnych perspektyw badawczych jest ze wszech miar uzasadnione [...]. Rzeczona współpraca międzysektorowa, choć prezentowana w licznych artykułach, nie doczekała się jeszcze spójnej monografii uwzględniającej aktualny stan normatywny oraz analizę praktyki jego realizacji w praktyce samorządowej. Stąd też decyzja o przygotowaniu niniejszej publikacji była w mojej ocenie w pełni uzasadniona. [...] Książka napisana została bardzo komunikatywnym językiem.

Z recenzji dr. hab. Piotra Uziębły, prof. UG



ISBN 978-83-66269-38-5



9 788366 269385

Wydawnictwo LIBRON | www.libron.pl